

La parole de l'État. À propos de la crise sociale qui a paralysé la France en novembre-décembre 1995

Mario Dehove et Bruno Théret

Numéro 30, automne 1996

Vers un nouvel État-providence?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040034ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040034ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dehove, M. & Théret, B. (1996). La parole de l'État. À propos de la crise sociale qui a paralysé la France en novembre-décembre 1995. *Politique et Sociétés*, (30), 53–90. <https://doi.org/10.7202/040034ar>

Résumé de l'article

Cet article propose une analyse du mouvement social qui s'est opposé en France à la fin de l'année 1995 au plan gouvernemental de réforme de la sécurité sociale et de la Société nationale des chemins de fer (SNCF). La thèse des auteurs est que cette crise a trouvé son origine dans la conjonction de trois manquements à la parole de l'État s'inscrivant dans des temporalités différentes et que le plan de réforme a mis en synchronie : les promesses électorales du Président de la République, encore toutes fraîches et à l'exact opposé du plan de réforme retenu; les engagements en matière de retraite pris à l'égard des salariés concernés et qui sont dénoncés unilatéralement et sans dédommagement; enfin les assurances données par les gouvernements socialistes que les plans de rigueur successifs engagés depuis 1983 et la stratégie de désinflation compétitive qui les sous-tendait déboucheraient sur la prospérité pour les salariés.

LA PAROLE DE L'ÉTAT. À PROPOS DE LA CRISE SOCIALE QUI A PARALYSÉ LA FRANCE EN NOVEMBRE-DÉCEMBRE 1995*

Mario Dehove

Université Paris 13 Villetaneuse

Bruno Théret

Université Paris 9 Dauphine

L'objectif de cet article n'est pas de fournir une analyse générale de la crise du système de protection sociale et des services publics français. Il n'est pas non plus de faire une étude critique des projets de réformes - gouvernementaux ou alternatifs - destinés à sortir de cette crise. La réflexion qui suit se propose seulement d'esquisser une interprétation du mouvement social qui s'est opposé à la mise en œuvre du plan Juppé, un ensemble de mesures gouvernementales visant à combler les déficits financiers du système de santé et de la Société nationale des chemins de fer (SNCF) et à poser les jalons d'un futur ajustement à la baisse des prestations de retraite du secteur public. Cette interprétation vise à montrer que la conjoncture politique et sociale qu'a créée en France le plan Juppé est exemplaire parce qu'elle est le fruit d'une conjonction de diverses temporalités historiques et parce qu'elle montre l'importance cruciale du symbolique dans l'évolution des sociétés. Singulière, comme tout événement, elle fait ressortir, en pleine lumière, à la fois les diverses dimensions temporelles des crises auxquelles sont soumis les États-providence contemporains et le caractère décisif du travail de construction de leur représentation dans l'ordre politique.

Dans une première partie, seront décrits à larges traits les éléments du contexte institutionnel et symbolique qui nous paraissent pertinents pour comprendre la conjoncture dans laquelle s'est inscrit le plan Juppé. La seconde partie est consacrée à une caractérisation des raisons multiples

* Les auteurs souhaitent exprimer leur gratitude pour les commentaires faits par les évaluateurs anonymes de la revue.

Mario Dehove, Université Paris 13 Villetaneuse, Commissariat Général du Plan, Services des études économiques, financières et internationales, 18, rue Martinique, 75700 Paris, France.

Bruno Théret, Université Paris 9 Dauphine, Place du maréchal de Lattre de Tassigny, 75775 Paris, cedex 16, France.

Courrier électronique: theret@paris9.dauphine.fr

qui, en se combinant et par catalyse, ont sous-tendu un mouvement en trompe-l'œil dont le sens singulier nous paraît irréductible aux diverses explications univoques qui en ont été proposées. Enfin, en conclusion, nous prenons le risque de tirer de cette analyse quelques suggestions de réforme des institutions politiques et de réorientation de la politique économique française.

Le contexte

Les institutions en cause

La sécurité sociale pèse lourd en France, sur le plan financier comme sur le plan politique. Quelques indications chiffrées permettent de mesurer, schématiquement, cette importance. En 1994, toutes prestations confondues, la protection sociale représentait 29 % de la richesse nationale; ses dépenses sont concentrées sur la maladie (7,7 % du PIB) et la vieillesse (12,4 %) qui représentent respectivement 26,7 % et 42,9 % du budget total de la sécurité sociale. Le niveau ainsi atteint est le résultat d'une progression relativement rapide sur la dernière décennie (environ + 3 points de PIB à conjoncture constante), due à l'évolution démographique (la part des retraites est passée de 10,5 % du PIB en 1981 à 12,4 % en 1994), au chômage et à une demande croissante de soins de santé (voir tableaux 1 et 2).

Tableau 1 Part des prestations sociales et de services sociaux dans la richesse nationale¹

	en %													
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Maladie	6,5	6,7	6,7	7,0	6,9	7,0	6,8	6,8	6,9	7,0	7,0	7,4	7,7	7,7
Invalidité	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7
Accidents du travail	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
Famille	3,1	3,2	3,2	3,1	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	2,6	2,6	2,8	2,8
Logement	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Vieillesse	10,5	10,7	10,9	11,1	11,3	11,2	11,2	11,2	11,1	11,2	11,5	11,8	12,3	12,4
Préretraite	0,5	0,7	1,1	1,1	1,2	1,0	0,9	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Emploi	1,6	1,8	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	2,0	2,2	2,4	2,2
Divers	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Ensemble	25,2	26,2	26,7	27,1	27,2	27,0	26,7	26,5	26,2	26,3	26,9	27,7	29,1	29,0

1. Prestations sociales et de services sociaux rapportées au produit intérieur brut (PIB). Les prestations sociales comprennent celles qui sont versées à des non-résidents.
Source: Sesi, compte de la protection sociale.

Le système de santé

En France, ce système est assez complexe, à cause notamment de la succession de plans de réformes qui ont vainement tenté d'en limiter l'extension. Outre le fait qu'il existe dix-neuf régimes d'assurance

Résumé. Cet article propose une analyse du mouvement social qui s'est opposé en France à la fin de l'année 1995 au plan gouvernemental de réforme de la sécurité sociale et de la Société nationale des chemins de fer (SNCF). La thèse des auteurs est que cette crise a trouvé son origine dans la conjonction de trois manquements à la parole de l'État s'inscrivant dans des temporalités différentes et que le plan de réforme a mis en synchronie : les promesses électorales du Président de la République, encore toutes fraîches et à l'exact opposé du plan de réforme retenu; les engagements en matière de retraite pris à l'égard des salariés concernés et qui sont dénoncés unilatéralement et sans dédommagement; enfin les assurances données par les gouvernements socialistes que les plans de rigueur successifs engagés depuis 1983 et la stratégie de désinflation compétitive qui les sous-tendait déboucheraient sur la prospérité pour les salariés.

Abstract. This article analyses the French social movement which opposed Juppé's social security and national railway (SNCF) reforms during the last month of 1995. This essay suggests that this crisis originated in the convergence of three breaches of government promises which despite having occurred at different times were highlighted by Juppé's reforms: first are the President's electoral promises, still fresh in the memory of the people, which contradicted the reforms; second were the commitments regarding public pension liabilities which were unilaterally denounced without any compensation; and third were the Socialist government's assurances that the austerity measures undertaken since 1983, based on the strategy of competitive inflation, would result in prosperity for wage-earners.

maladie¹, la France marie deux principes dont la coexistence est d'emblée problématique dès lors qu'il s'agit de limiter la dépense: l'exercice libéral de la médecine (les médecins sont rémunérés à l'acte et les patients peuvent choisir le médecin de leur choix) et le remboursement inconditionnel des soins. Cette absence de principe de régulation d'ensemble est souvent dénoncée comme une des causes majeures de l'accroissement tendanciel des dépenses de santé, alimenté par ailleurs comme dans les autres pays par « une augmentation de la morbidité engendrée par le vieillissement de la population², la pandémie du Sida, la recrudescence des maladies infectieuses, le mode de vie » (stress, précarité de l'emploi, environnement, « souci de vivre jeune de plus en plus vieux », etc.) (*Le Monde*, 1996, p. 1). La volonté de réduire les dépenses, afin de diminuer les cotisations sociales, et les difficultés politiques d'y parvenir en contrôlant l'offre (quantité et tarifs

¹ Concernant en plus des salariés, les agriculteurs et les travailleurs indépendants (*Le Monde*, « Le système en question », *Dossiers & Documents*, no 240, février 1996).

² Les « vieux » de plus de 70 ans constituent 14 % de la population et sont responsables de 25 % des dépenses de santé.

Tableau 2. Évolution de la structure par risque des prestations sociales et de services sociaux

Nature du risque	en %					
	1981	1983	1985	1989	1993	1994
Maladie	25,9	25,2	25,4	26,4	26,5	26,7
Invalidité	6,0	6,2	6,0	6,2	5,8	5,7
Accidents du travail	3,0	2,7	2,5	2,3	1,9	1,8
Famille	12,3	11,9	11,1	10,3	9,5	9,5
Logement	1,9	2,5	2,6	2,8	3,1	3,0
Vieillesse	41,5	40,7	41,3	42,2	42,3	42,9
Préretraite	2,2	4,2	4,3	2,3	1,2	1,1
Emploi	6,4	5,7	6,0	6,4	8,2	7,6
Divers	0,8	0,9	0,8	1,1	1,5	1,7
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Sesi, *compte de la protection sociale*

des actes médicaux et des médicaments) ont alors conduit tous les gouvernements sur la voie *-a priori* la plus facile- de la limitation des remboursements : le déficit était immédiatement réduit et, à terme, l'augmentation de la part de la dépense restant à la charge des ménages devait, on l'espérait en tout cas, les inciter à infléchir à la baisse leur consommation globale de santé. D'où la mise en place de « tickets modérateurs » représentant une proportion de plus en plus significative de la dépense de santé³ et payée soit par le patient, soit par une assurance ou par une mutuelle complémentaire facultative. D'où également l'instauration en 1980 d'un secteur dit « 2 » à honoraires déterminés librement par les médecins (il regroupe actuellement le quart du total des médecins), mais qui bénéficie néanmoins des remboursements de la sécurité sociale sur la base des tarifs conventionnels fixés pour le secteur dit « 1 ». D'où enfin, toujours dans le même esprit, la mise en place d'un forfait hospitalier journalier restant à la charge des malades.

Or, l'effet le plus patent de cette politique renforcée par le rationnement administratif des soins hospitaliers (définition *a priori* du montant total des dépenses remboursées et fixation d'une dotation globale au lieu d'un prix de journée) a moins été d'empêcher le poids de l'ensemble des dépenses publiques de santé de progresser (de 6,2 % du PIB à 7,5 % du PIB entre 1981 et 1994) que de créer des inégalités d'accès aux soins, les personnes les plus démunies renonçant à se soigner faute de pouvoir supporter le coût des tickets modérateurs et des forfaits hospitaliers⁴.

³ D'abord 25 % puis 30 % depuis 1993 pour les consultations et de 25 % à 60 % pour les médicaments selon leur caractère « indispensable ».

⁴ Ainsi, la sécurité sociale ne rembourse plus que 73 % du total de la consommation médicale et les inégalités d'accès aux soins s'aggravent, le taux de

Les régimes spéciaux de retraite

En France, le régime général des retraites est organisé selon le principe de la répartition (par opposition à la capitalisation), ce qui signifie que les cotisations servent à financer immédiatement les pensions des retraités. La politique à l'égard des retraites a été généreuse au début des années 1980, puis elle est devenue progressivement restrictive. Ainsi, en 1982, l'âge de la retraite a été abaissé de 65 à 60 ans, mais, depuis 1987, les retraites ne sont plus indexées sur les salaires mais sur les prix et, en 1993, la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein a été abaissée pour les salariés de régime général (régime de droit commun des salariés du secteur privé) de 37,5 ans à 40 ans (quoique selon le rythme progressif d'un trimestre par an), et la base de calcul des pensions a été allongée, passant des dix aux vingt-cinq meilleures années. Cette dernière réforme mise en œuvre sans heurt par un gouvernement de droite (Balladur), mais préparée techniquement et socialement par un gouvernement de gauche (Rocard), n'a pas été appliquée toutefois aux régimes dits spéciaux. Ces régimes, nombreux en France pour des raisons historiques⁵, assurent une couverture vieillesse réputée plus généreuse que celle du régime général. Ils concernent notamment les fonctionnaires de l'État et les employés des collectivités locales et des organismes publics ou à caractère public (SNCF, RATP, etc.), c'est-à-dire précisément les salariés qui seront au cœur du mouvement de novembre-décembre⁶.

renoncement aux soins en raison de l'insuffisance des remboursements étant notamment supérieur à 25 % pour les ménages dont le revenu est inférieur à 6 500 francs et surtout «au-dessus de la moyenne pour les personnes des catégories à degré de morbidité les plus élevés» (C. Schneider-Bunner, «La justice sociale dans les systèmes de santé européens», *Futuribles*, septembre 1995, p. 17.) Cf. également *Le Monde*, *op. cit.*, p. 8.

⁵ Cent soixante régimes spéciaux de ce type ont subsisté lors de la réforme de la sécurité sociale de 1945, mais il n'en reste qu'une centaine aujourd'hui, dont une quinzaine seulement continuent à accepter des adhérents. L'ensemble de ces régimes spéciaux ne concerne néanmoins que 20 % des salariés (4,5 millions de personnes) («Retraites. Des régimes très spéciaux», *Le Point* du 2/12/1995). Il y a au total 538 régimes de retraite concernant en outre les non-salariés, les exploitants agricoles et les cadres (régimes complémentaires au régime général) pilotés selon des règles différentes et versant des prestations plus ou moins généreuses (Cf. *Le Monde*, *op. cit.*).

⁶ La générosité supérieure des retraites publiques (calculées sur les six derniers mois d'activité) est discutée dans la mesure où les fonctionnaires n'ont pas de régime de retraite complémentaire, que leurs rémunérations sont inférieures à celles du secteur privé et qu'une partie importante de ces rémunérations (les primes et indemnités qui s'ajoutent aux salaires) n'est pas prise en considération dans le calcul des droits.

L'adoption de politiques restrictives en matière de retraites à partir du milieu des années 1980 a trois causes qu'on retrouve à des degrés divers dans la plupart des pays riches :

- une évolution démographique défavorable à long terme, dont les effets sont exacerbés par la montée d'un chômage de masse (vieillessement de la population et croissance rapide de la part des retraités par rapport au nombre d'actifs), et qui rend l'économie du système de répartition très différente de celle qui prévalait au moment de la définition des droits;

- une évolution économique à moyen terme qui a modifié la structure de distribution des revenus selon les âges en faveur des retraités, lesquels, à grands traits et globalement, sont devenus plus aisés que les actifs (le revenu moyen des premiers est désormais égal à celui des seconds; la structure de distribution des patrimoines est également en faveur des retraités dans la mesure où ils ont bénéficié de l'inflation pour accéder à crédit à la propriété immobilière dans les années 1960 et 1970, puis de la désinflation et des taux élevés d'intérêts réels sur leur épargne financière dans les années 1980);

- une conjoncture récessive enfin : la crise économique pèse sur les taux d'activité et détériore en conséquence les conditions de financement des retraites (par répartition), alors que les caisses de retraite ont été massivement mobilisées pour alléger la charge du système d'indemnisation du chômage (mises en préretraite).

L'autonomie de la Sécurité Sociale vis-à-vis de l'État et le « paritarisme »

Les institutions françaises de protection sociale présentent une autre caractéristique qui les distingue des systèmes étrangers et qui est un des enjeux centraux du plan Juppé et de la résistance à sa mise en œuvre : elles sont de droit privé et leurs ressources d'origine fiscale sont faibles (moins de 20 %) (cf. tableau 3); leur financement repose donc principalement sur des cotisations sociales (employeurs et salariés) qui portent parfois sur une partie seulement du salaire (en-dessous d'un plafond) afin de limiter leurs effets redistributifs (cf. tableau 4). En outre, depuis la réforme de 1967 qui a mis fin à l'unité de caisse du régime général ainsi qu'aux élections des administrateurs⁷, le pouvoir de gestion des trois caisses (famille, maladie, vieillesse) alors créées y est partagé « paritairement » entre le patronat et les syndicats (à l'exception de la Confédération Générale du Travail (CGT), d'inspiration communiste, exclue du système à cette date). Toutefois, ce paritarisme est étroitement encadré par l'État de telle sorte

⁷ Lesquelles ont été restaurées en 1982 mais non renouvelées depuis.

que certains y voient la version française du néo-corporatisme⁸. C'est par exemple l'État qui fixe le prix des médicaments et les taux des remboursements, et c'est lui qui gère les accords conclus entre la Caisse d'assurance maladie et les médecins rassemblés pour le plus grand nombre dans la puissante Confédération des syndicats médicaux français. Il n'empêche que les administrations sont séparées, et les pouvoirs, formellement indépendants. Cette différenciation institutionnelle a sans doute été un élément important pour la cohésion sociale nationale, le paritarisme dans la gestion des organes de la sécurité sociale servant probablement de principal substitut aux médiations politiques de type social-démocrate dont la France est dépourvue.

Le service public « à la française » : un cas d'école, la SNCF

Les services publics nationalisés constituent un autre secteur où les syndicats français ont été, après la guerre, partiellement associés à la gestion publique. Ces services disposent d'une large autonomie de gestion : dotées d'un statut spécial d'établissement public industriel et commercial,

Tableau 3. Origine des ressources¹ de la protection sociale

	en %				
	1981	1985	1989	1993	1994
Cotisations d'employeurs	55,2	52,4	52,0	49,9	49,5
Cotisations de salariés	18,4	19,4	22,4	22,5	22,3
Cotisations de travailleurs indépendants	5,1	4,8	5,2	4,9	4,7
Cotisations sur prestations	0,1	0,7	0,7	0,7	0,7
Total des cotisations	78,8	77,3	80,3	78,0	77,2
Impôts et taxes affectés	2,3	3,2	3,1	5,7	4,5
Contributions publiques	15,7	16,4	14,2	14,1	16,1
Financement public	18,0	19,6	17,3	19,8	20,6
Autres recettes	3,2	3,1	2,4	2,2	2,2
Total des ressources					
en %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
en millions de francs	852 805	1 386 371	1 730 311	2 119 234	2 188 880
1. Il s'agit des ressources hors contrepartie des prestations fiscales et nettes de transferts					
Source: Sesi, compte de la protection sociale					

⁸ L. Duclos et O. Mériaux, «Pour une économie du paritarisme : Fragment d'une hypothèse néo-corporatiste», communication au V^e Congrès de l'Association française de science politique, Table ronde *Régulation sociale, régulation politique*, Aix-en-Provence, avril 1996.

Tableau 4. Évolution des taux de cotisations du régime général

en %

	Taux des cotisations assises sur la partie du salaire...					
	...inférieure au plafond			...supérieure au plafond		
	Part patronale	Part ouvrière	Total	Part patronale	Part ouvrière	Total
Janvier 1981	30,65	10,30	40,95	4,50	5,50	10,00
Janvier 1994	28,00	13,45	41,45	19,80	6,90	26,70
Note : en janvier 1994, le plafond de la sécurité sociale s'élevait à 153 120 francs (salaire annuel) contre 68 760 francs en 1981. Si le plafond avait augmenté au même rythme que l'indice des prix sur l'ensemble de la période, il se serait élevé à 122 428 en 1994.						
Source : Sesi.						

les entreprises qui en ont la charge ont une personnalité juridique mixte (publique-privée), ce qui signifie que s'imposent à elles simultanément des contraintes de rentabilité du capital et des contraintes de service public. Or ce secteur est aussi depuis le milieu des années 1980 un enjeu pour les politiques néo-libérales qui tendent à leur imposer un accroissement de leur rentabilité selon les seuls critères du marché et de les placer ainsi, non sans esprit de système, dans une perspective de privatisation. L'élargissement à l'union européenne des espaces d'organisation des services publics a conduit également à une mise en compétition des divers « monopoles nationaux » allant dans le sens d'une concurrence uniformisatrice plutôt que dans celui de leur coordination dans le respect des choix nationaux.

La SNCF, qui a été au centre de la crise sociale de la fin 1995, est précisément depuis dix ans dans ce cas, écartelée qu'elle est entre deux logiques : celle, purement économique, de recherche de la meilleure rentabilité du capital possible, comme toute autre entreprise, et celle, plus politique, qui conditionne cette rentabilité à des finalités sociales extérieures à l'entreprise. Cette entreprise, qui comprend actuellement 189 000 employés actifs, a vu ses effectifs diminuer de 73 000 employés en dix ans en même temps qu'elle obtenait de forts gains de productivité par une politique d'investissement audacieuse (100 milliards de francs en cinq ans dont la moitié pour le seul programme TGV) pour laquelle elle s'est lourdement endettée. Ces investissements de modernisation, s'ils se sont bien traduits par la mise en place de nouvelles pratiques managériales en matière de « ressources humaines » -assez différentes de la culture de l'entreprise pour en remettre en cause le « compromis fondateur »⁹- n'ont pas produit en revanche les effets commerciaux espérés, lesquels devaient venir légitimer, en terme de rentabilité, l'ensemble des réformes sociales engagées. Ainsi, le chiffre d'affaires de la SNCF, après avoir atteint un sommet en 1992, a stagné, voire régressé depuis, en raison notamment de

⁹ J.-P. Le Goff, «Le Grand Malentendu», dans J.-P. Le Goff et A. Caillé, *Le tournant de décembre*, La Découverte, Paris, 1996.

graves erreurs d'organisation telles celles qui ont accompagné la mise en place du « calamiteux » système de réservation *Socrate* qui a fait perdre à l'entreprise une clientèle importante (*Le Nouvel Observateur* du 30/11 au 6/12 1995). D'où un déficit croissant qui a atteint 175 milliards de francs en 1994 et qu'un nouveau contrat de plan État/SNCF se proposait de résorber moyennant une pression encore accrue sur l'emploi, les salaires, les conditions de travail... et les retraites des cheminots. Car la SNCF a également à sa charge 357 000 retraités inscrits à son régime spécial de retraite au financement duquel l'État contribue chaque année d'environ 14 milliards de francs¹⁰.

Ces difficultés -réelles- de développement de l'entreprise ont servi de prétexte à certains commentateurs pour qualifier de « privilégiés » les travailleurs qu'elle emploie, en stigmatisant leur quasi-statut de cadre, leur corporatisme conservateur, présenté comme la cause des « surcoûts » de l'entreprise, et, enfin, en dénonçant le détournement de fonds publics au détriment des plus défavorisés que constituerait leur régime de retraite¹¹. Sans entrer dans le fond de cette discussion, il faut rappeler, simplement pour fixer les idées, que la pension moyenne à la SNCF est de 8 000 francs par mois et que si les « roulants » ont la retraite à 50 ans et les autres personnels à 55 ans, c'est en raison d'une règle destinée à prendre en compte le fait que ces agents travaillent en rotation en dehors des heures normales de travail (nuits et week-ends), règle dite « du 1/5 » qui leur permet « d'accumuler une année de service supplémentaire pour chaque cinq années travaillées »¹².

En fait, contrairement au discours convenu, la situation est loin d'être restée inchangée depuis dix ans à la SNCF comme dans beaucoup d'autres services publics en matière d'organisation du travail et de rémunération. Et il est difficile de considérer que les cheminots n'ont fait que camper sur des positions archaïques et corporatistes, comme on a pu les en accuser. Des réformes importantes des conditions de travail ont été mises en œuvre, et elles se sont traduites par d'importants gains de productivité qui ont conduit à une compression considérable de l'emploi. Si on ne prenait pas en considération ces efforts d'adaptation du personnel, on ne pourrait pas comprendre pourquoi le plan de redressement proposé à l'occasion du

¹⁰ Cette subvention d'équilibre représente un peu plus du tiers de la subvention globale - 40 milliards environ - que l'État verse à l'entreprise dans le cadre d'un contrat de plan quinquennal au titre des sujétions de service public.

¹¹ Cf. C. Olivennes, « Pour un New deal à la française », *Le Débat*, no 89, mars-avril 1996, p. 48, et P. Yonnet, « Le gréviste et le gouvernant. Note sur un mouvement », *Le Débat*, no 89, mars-avril 1996, p. 63.

¹² S. Bornstein et P.-E. Tixier, « The Strikes of 1995: A Crisis of the French Model? », contribution au *Séminaire France-Berkeley*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, février 1996, p. 11-12.

renouvellement du contrat de plan État/SNCF pour la période 1996-2001 a été accueilli avec une telle détermination et a mis le feu aux poudres à la mi-novembre 1995¹³.

L' « "obsession" de la réduction des déficits »

Déficit de la Sécurité sociale, déficit de la SNCF, le décor du drame est planté. Pourtant le véritable thème en jeu, c'est plus généralement la question de la maîtrise du déficit du secteur public dans son ensemble, dans une France qui tarde à sortir de la plus grave récession qu'elle ait connue depuis la guerre et enregistre un des niveaux de chômage les plus élevés des pays développés. Mais ce thème du « déficit public » a donné lieu à des « mises en perspective » économiques différentes et à des « mises en musique » politiques contrastées.

Il convient alors de décrire les représentations politiques alternatives et rivales du déficit public, non pas pour trancher entre les unes et les autres du haut d'un problématique savoir économique, mais simplement pour restituer le contexte symbolique dans lequel le plan Juppé a été décidé. Ces « mises en formes » politiques sont en fait au nombre de quatre: celle qui l'a emporté, d'abord, de l'inéluctable nécessité du redressement immédiat des comptes sociaux; celle, alternative, ensuite, défendue par ceux qui, quoiqu'adoptant la même problématique, mettent en cause les conclusions politiques qui en sont tirées; celle minoritaire, chez les « experts », de ceux qui critiquent la problématique elle-même; celle, enfin, qui, faisant feu de tout bois, vise au démantèlement de l'État-providence.

Le scénario du nécessaire ajustement structurel

La croissance régulière des prestations sociales s'est évidemment accompagnée d'une augmentation parallèle des cotisations sociales associée à chaque fois à un plan de « maîtrise » des dépenses. Même si on observe, d'une part, que les divers plans « socialistes » mis en œuvre entre 1982 et 1985 ont réduit la croissance des cotisations maladie et des dépenses de santé, et, d'autre part, que la politique négociée de contrôle de l'offre de soins ainsi que les mesures prises concernant les retraites du régime général¹⁴ ont eu aussi des effets réels de freinage de la croissance des dépenses (les hausses de taux de cotisation dans la dernière période étant simplement dues au contexte économique général de récession), jugé

¹³ Cf. Le Goff, *op. cit.* Voir également A. Negri et M. Vakaloulis, « On ira encore plus loin ! Entretien avec Bernard Thibault », *Futur Antérieur*, no 33-34, 1996, p. 41.

¹⁴ Engagées par le premier ministre socialiste M. Rocard et continuées par son successeur RPR, E. Balladur.

à l'aune de la stabilisation des cotisations, chaque plan apparaît toujours aussi vain que le précédent et inefficace que le suivant. Les rapports officiels problématisant la dynamique du déséquilibre de la protection sociale, parfois sur le mode alarmiste, ont donc logiquement continué à se multiplier : rapport Briet sur les retraites mettant en avant que, dans l'hypothèse (favorable) où les retraites des régimes spéciaux seraient alignées sur celles du régime général, les cotisations retraite devaient passer de 12 % du PIB en 1990 à 15 % du PIB en 2020, un taux estimé difficilement soutenable; rapport *Soubie* sur le système de soins qui, après beaucoup d'autres (rapport *Béraud*, rapport de l'OCDE), a mis l'accent sur le fait que le système français, parce qu'il n'était doté d'aucun moyen de contrôle de l'offre de soins, était l'un des plus coûteux sans compter pour autant, loin s'en faut, parmi les meilleurs; rapport *Minc* enfin commandé par E. Balladur et qui, bien que constitué pendant la campagne présidentielle de J. Chirac et pour ses besoins comme une sorte de synthèse de la « pensée unique » (de gauche comme de droite d'ailleurs), fournira l'inspiration générale, la thématique, et même de multiples propositions du plan Juppé.

Selon ce rapport¹⁵, tout projet national « s'inscrit dans un monde qui nous impose ses rythmes et ses révolutions »; « la réalité internationale nous surplombe avec une force chaque jour plus grande, et sauf à rêver de la commander (...), nous devons la faire nôtre ». « La France doit s'ajuster comme les autres » (p. 39). Encore reste-t-il à faire adhérer la société à ce « principe de réalité », le vrai problème n'étant pas en fait d'établir le diagnostic mais de faire accepter le traitement en convainquant « l'opinion des mutations indispensables » (p. 168). Aussi le rapport livre-t-il « la méthode » pour y parvenir, soit un mélange de pratiques autoritaires, nécessaires lorsqu'il s'agit d'efficacité, et de « dialogue » destiné à obtenir l'adhésion « d'interlocuteurs responsables » susceptibles de servir de médiations entre la puissance publique et la société¹⁶.

¹⁵ A. Minc (Rapport au Premier Ministre de la commission du Commissariat Général du Plan présidée par A. Minc), *La France de l'an 2000*, Odile Jacob, Paris, 1995.

¹⁶ « Ainsi se dessine, dans cette France de l'an 2000, un mode sophistiqué d'exercice du pouvoir politique. Conscient que *le temps de la société ne correspond pas à celui de la politique* et qu'à vouloir trop violer le premier, le risque est grand de conduire la seconde à l'impuissance. Convaincu que l'opinion, une fois mûre, le politique se doit de trancher, mais aussi que, dans certains cas, il lui faut *passer outre à l'opposition de la société*. Désireux de contractualiser au maximum les changements, dès lors qu'il trouve des interlocuteurs responsables. Soucieux néanmoins de ne pas se laisser piéger, dans certains cas, par l'absence de dialogue social et d'avancer. Régalien à l'occasion, consensuel à d'autres moments, autoritaire parfois, ouvert par principe : que de vertus souvent contradictoires exige l'impératif de réforme (...) » (Minc, *op. cit.*, p. 176-77, c'est nous qui soulignons).

Dans une telle problématique, la réforme de l'État-providence est une conséquence inéluctable de l'impératif catégorique de la réduction du déficit public, qui découle de l'accroissement de la compétitivité internationale et du développement des marchés financiers. En effet, l'État-providence n'est pas seulement incapable de « répondre efficacement aux problèmes liés au chômage, à l'exclusion et à la dépendance » alors même qu'il grève « la compétitivité des entreprises et l'équilibre du marché du travail » (p. 119); il engendre aussi un déficit insoutenable des comptes publics menaçant la crédibilité de notre monnaie sur les marchés financiers internationaux. Une « réforme de structure » doit donc être engagée, qui « passe par une meilleure régulation de l'offre » de protection et mette « fin à une situation anormale de dérive de l'évolution des dépenses par rapport au PIB » (p.119-122). La nécessaire « obsession de réduction des déficits publics » (p. 10) impose de considérer une nouvelle norme « minimale »¹⁷: « l'ensemble des dépenses de sécurité sociale ne doit pas augmenter, en volume, plus vite que la croissance du produit intérieur brut en moyenne période » (p. 121). Quant aux mesures concrètes pour y arriver (cf. p. 123 à 131), ce sont en gros celles qui seront proposées ultérieurement dans le plan Juppé, à l'exception des modalités de régulation de la dépense sociale globale (rythme de croissance décidé *a priori* dans le rapport Minc, décision du parlement dans le plan Juppé).

Cette problématique témoigne à n'en point douter d'une évolution du discours néo-libéral depuis dix ans¹⁸, d'une inflexion vers plus de réalisme par ajustement de la doctrine au contexte local de la France après les échecs des années 1986-1988 qui avaient vu le retour au gouvernement, sous la houlette de J. Chirac, d'une droite alors porteuse d'un discours néo-libéral doctrinaire. Les objectifs n'ont certes pas changé, mais les moyens d'y parvenir font l'objet d'une présentation plus nuancée, mettant en avant la nécessité d'un nouveau compromis social qui concilie « l'impératif de productivité et la cohésion sociale, les principes d'une société ouverte et le devoir de solidarité, l'efficacité et l'équité (p.11) »¹⁹. La défense doctrinaire

¹⁷ Car une partie de la commission pense que «cet objectif est insuffisant» et que «l'évolution des dépenses de la Sécurité sociale devrait être inférieure à celle du PIB».

¹⁸ Sur les premières versions du néo-libéralisme à la française, cf. B. Théret, «Vices publics, bénéfices privés. Les propositions électorales des néo-libéraux français», *Critiques de l'économie politique*, no 31, 1985.

¹⁹ Pour les services publics par contre, le radicalisme est encore de mise : «À long terme, le principe de réalité finira par prévaloir : nous sortons d'une phase de privatisation des entreprises publiques du secteur concurrentiel; une longue période s'ouvre qui verra, à terme, la privatisation de la plupart des services publics marchands» (*ibid.*, p. 64). « (...) il est difficile aux Français de concevoir (...) qu'une société en concurrence avec d'autres veuille louer l'accès aux rails du chemin de fer pour faire circuler des trains qui feront halte dans des gares privées. Tout cela,

des inégalités nécessaires au maintien des incitations au travail, à l'épargne et à l'esprit d'entreprise, la critique de l'« égalitarisme niveleur », de l'« obsession égalisatrice » se sont estompées (alors qu'elles restent très présentes encore, par exemple, dans les rapports des organisations internationales, ou de la Communauté Européenne). Elles ont cédé la place à ce qui se veut une remise en cause du modèle égalitariste sans remise en cause du principe égalitariste. Car, si l'évolution vers une société plus individualiste n'est pas contestée et est même encouragée tout en étant regardée comme naturelle, elle est néanmoins considérée comme devant être corrigée par un impératif moral: le « devoir d'équité », qui doit se substituer à l'impératif social de « réduction des inégalités » (p. 86).

« *Équité* : tel est (désormais) le nouveau maître mot, comme *égalité* l'a été pour le modèle de l'après-guerre » (p. 11). Toutefois la notion reste très floue dans le registre de la théorie et fait appel à des définitions contradictoires²⁰. Elle n'est pas non plus précise quant à sa portée pratique sur l'égalité des chances. Peu importe ! Ce qui est sûr, c'est que les diverses conceptions de l'équité proposées comme solution de rechange à l'égalitarisme visent toutes à une réduction du coût de la redistribution par une rationalisation financière de ses moyens et une concentration de ses intervention sur les exclus, la seule fracture sociale à considérer étant celle qui sépare ceux-ci (15 % de la population) de « l'immense classe moyenne qui réunit 80 % de la population » (A. Minc dans *Libération* du 15/11/95). Il serait en effet illusoire de laisser croire que la charge du financement de ce système de redistribution puisse reposer sur les 5 % restants, les plus riches, même si leur richesse (par tête) est incommensurable par rapport à

pourtant, existe déjà, ou va exister de l'autre côté de la Manche». Et «à condition de s'y engager suffisamment tôt et d'en maîtriser les conséquences sociales, la France devrait considérer la mutation qui s'annonce avec sérénité plutôt qu'avec inquiétude, car elle a de forts atouts à faire valoir» (*ibid.*, p. 65).

²⁰ L'équité commencerait avec le traitement des seules inégalités injustes et inefficaces qui défavorisent les déjà défavorisés et affectent les droits fondamentaux (référence explicite à J. Rawls), mais sans qu'il soit précisé de quelles inégalités il s'agit, et on appelle à les définir au cas par cas (*ibid.*, p. 88-90). L'équité ne serait donc qu'un principe de « justice locale » (référence implicite à J. Elster), le « principe de l'accès des citoyens à des droits fondamentaux » devant être apprécié avec « souplesse dans l'application locale de ces mêmes droits » (p. 91). Mais l'équité, ce serait aussi un principe général de « discrimination positive » compensant les inégalités de départ et permettant de faire fonctionner une véritable égalité des chances, voire d'atteindre une certaine égalité des conditions (par la redistribution). Par ailleurs, A. Minc présente parfois le principe d'équité non plus « comme substitut d'une philosophie égalitaire, qui demeurera éternellement la matrice du modèle français, mais en complément » (*Libération* du 15/11/95).

celle des autres et bien qu'ils doivent être appelés à contribuer essentiellement pour des raisons « symboliques » (*ibid.*)²¹.

Les scénarios de la contestation.

Ces thèses du rapport Minc, contre lesquelles J. Chirac s'est fait élire président de la République et qui pourtant inspireront le plan Juppé, bien que largement hégémoniques dans l'administration et dans la classe politique du fait notamment de l'abandon de tout pluralisme de l'expertise au sein de l'État²², se sont néanmoins heurtées à une autre approche des déficits sociaux, approche grâce à laquelle J. Chirac s'est précisément fait élire et contre laquelle le plan Juppé devra pour cela s'imposer. La problématisation politique de la réduction des déficits et de la baisse des dépenses publiques comme réquisit inéluctable des lois naturelles de la modernisation a, en effet, été contestée par certains experts indépendants et par une minorité d'hommes politiques. Ceux-ci ont soutenu qu'on ne pouvait confondre la question conjoncturelle des déficits sociaux avec celle du déficit structurel de l'État, et ont souligné qu'il convenait de relativiser toute mise en relation directe entre un déficit à court terme des comptes sociaux et la nécessité d'un remodelage complet de la structure de l'État-providence, les problèmes structurels de la protection sociale n'étant pas réductibles à des problèmes de financement. Cette contestation des thèses de la dite « pensée unique », est basée sur l'idée qu'il n'y a aucune raison légitime de vouloir réduire de façon autoritaire la croissance du volume des dépenses de protection sociale à un taux égal ou inférieur à celui du PIB, dans la mesure où cette croissance peut refléter une déformation normale - et temporaire- de la structure de la consommation correspondant à l'évolution sociodémographique ou à des préférences sociales pour la santé.

Plusieurs variantes de cette contestation ont été, en fait, développées: l'une repose sur la contestation du caractère structurel du déficit des comptes sociaux, l'autre sur celle du déficit lui-même, dénoncé comme une pure construction comptable.

La première variante, celle-là même qui a servi de principale arme de campagne au candidat J. Chirac, est défendue principalement par l'Office

²¹ Symbolique en un double sens : la contribution des plus riches doit être symbolique sur le plan économique parce qu'ils sont peu nombreux et mobiles et que leur contribution à la redistribution ne peut être *de facto* que marginale; mais elle doit également symboliser leur participation à l'effort commun parce que les classes moyennes sur qui retombera la charge essentielle de l'effort ne supporteraient pas qu'ils en soient exemptés.

²² Cf. B. Jobert et B. Théret, «La consécration républicaine du néolibéralisme», dans B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 21-85.

français des conjonctures économiques (OFCE)²³ qui a développé sans concession des thèses néo-keynésiennes. Dans un rapport commandé par le Sénat, avant l'annonce du plan Juppé, *Les perspectives à moyen terme des finances sociales en France*, cet institut considère qu'il n'y a pas péril en la demeure et que « l'assurance maladie peut sans réforme profonde passer le cap du troisième millénaire », les perspectives de dépenses étant moins « sombres que ne le traduit l'ampleur des déficits à court terme » (cf. *Le Monde*, *op. cit.*, p. 4). Après l'annonce du plan, l'OFCE a réitéré ses conclusions et rappelé que, même si la réforme du système de santé proposée par A. Juppé reposait sur les principes traditionnels de la sécurité sociale française les mieux susceptibles de conforter la cohésion sociale²⁴, ce plan dramatisait la crise financière à partir d'un point de vue comptable de court terme. Pour cet institut, l'examen des tendances lourdes montre que le creusement du déficit de la sécurité sociale résulte seulement de la très mauvaise conjoncture des années récentes en matière de croissance et que « le pessimisme à l'égard du maintien d'un système de protection sociale universel est très exagéré »²⁵. L'idée de crise financière serait donc, en fait, une construction politique fondée sur « l'illusion d'une possible stabilité des prélèvements », toute augmentation de ces derniers étant considérée comme l'« expression d'une crise profonde ». Or le fait que les dépenses de santé, et les cotisations sociales y afférentes, croissent plus vite que le PIB n'a « rien d'anormal en soi »; il ne fait que traduire des changements dans la structure de la consommation liés à l'évolution des

²³ Institut d'études économiques dépendant de la Fondation nationale des sciences politiques, soit un organisme dans l'orbite de l'État, mais non lié organiquement à lui.

²⁴ «Le plan Juppé choisit (...) le maintien de la protection sociale publique universelle et rejette l'option de privatisation rampante qui aurait consisté à poursuivre dans la voie du déremboursement, de la concentration des prestations sur les catégories défavorisées et de l'incitation au recours à l'assurance privée pour les classes moyennes et supérieures. Au moins dans le domaine de la santé car dans le domaine des retraites et de la famille, un recul significatif des prestations publiques est effectué» (G. Cornilleau, J. Le Cacheux et X. Timbeau, «Sécurité sociale : la dernière réforme ?», *Lettre de l'OFCE*, n° 145, décembre 1995, p. 1.)

²⁵ Cornilleau et alii, *op. cit.*, p. 2. «Le déficit de la Sécurité sociale qui s'est creusé en 1993 du fait de la récession devrait atteindre en 1995, 64 milliards de francs et le déficit cumulé de 1990 à 1995 près de 230 milliards. La responsabilité de la conjoncture macroéconomique est flagrante : la croissance moyenne 1990-1995 n'aura été que de 1,5 %, ce qui est très inférieur à la croissance potentielle de l'économie française et même à la croissance tendancielle des années précédentes» (*Ibid.*). Par ailleurs, «la prolongation des tendances longues conduit à une augmentation des dépenses de santé en volume qui continuerait à ralentir pour atteindre seulement 3 % au début du siècle prochain, même en tenant compte de l'impact potentiel du vieillissement de la population. Cette prévision suppose donc seulement le maintien des efforts passés en matière de contrôle des dépenses» (*Ibid.*, p. 3).

modes de vie²⁶. Ainsi, pour l'OFCE, le seul vrai problème de financement de la protection sociale à long terme concerne les retraites et seulement à partir de 2005. Et, même s'il convient de définir dès maintenant la stratégie à cet égard, « il reste dix ans pour décider d'une réforme équitable qui préserve le niveau de la protection sociale et qui permette de résoudre au mieux le dilemme qui ne manquera pas de se poser, de 2005 à 2010, entre un allongement des durées d'activité, qui risque de retarder la baisse du chômage, et la nécessité de recourir à une hausse brutale des cotisations ou à une forte baisse des pensions pour financer les caisses de retraite » (Cornilleau *et alii*, *op. cit.*, p. 3).

Selon cette analyse, la protection sociale est donc confrontée moins à un problème financier qu'à la question de l'« efficacité » de la dépense - universalité de la couverture, égalité d'accès et qualité des soins²⁷ - pour laquelle les considérations principalement comptables qui inspirent le plan Juppé n'apparaissent pas à la hauteur des enjeux. « Force est de constater que la dernière réforme en gestation de notre système de santé, présentée comme l'an un de la nouvelle ère médicale et sociale, ne fait que prôner des solutions étatiques autoritaires qui laissent à l'écart les vrais problèmes »²⁸. En matière de retraites, on a pu faire le même type de constat et considérer que non seulement la réforme envisagée ne tenait pas compte des inégalités devant la retraite, les catégories ouvrières n'en bénéficiant que pendant un faible nombre d'années par rapport aux autres catégories alors qu'elles doivent cotiser le même temps²⁹, mais aussi et surtout, compte tenu des multiples transformations socio-économiques et socio-démographiques survenues depuis la formulation du concept de retraite au XIX^e siècle et sur laquelle on vit toujours, les stratégies de réduction des prestations qui étaient prônées revenaient finalement à les remettre en cause sans proposer d'autre solution qu'un retour, à terme, à la « paupérisation » des personnes âgées. Cette insuffisance conceptuelle se traduit notamment par cette

²⁶ Comme l'augmentation des dépenses liées à l'automobile, aux loisirs, au tourisme et aux télécommunications. On peut certes juger qu'une partie de l'augmentation de la dépense de santé n'est pas « saine », mais ne peut-on pas en dire alors autant de la dépense que les ménages consacrent à l'automobile et qui représente une part moyenne du budget domestique plus de trois fois plus importante que celle consacrée à la santé. Ne faudrait-il pas alors se demander pourquoi le coût de l'automobile pour les ménages et la société n'est pas également construit comme un problème structurel bien qu'il « pèse » de la même manière sur la compétitivité externe et par là sur la crédibilité ?

²⁷ Cf. G. Johanet, « Santé : un système dévoyé », *Le Débat*, no 89, mars-avril 1996.

²⁸ M. J. Imbault-Huard, « Hôpital : une réforme pour rien », *Le Débat*, no 89, mars-avril 1996, p. 29.

²⁹ Cf. P. Bourdelais, « Retraite : le conflit des représentations », *Le Débat*, no 89, mars-avril 1996.

incohérence de la réforme qui consiste à allonger la durée de cotisation, alors que la durée d'emploi se réduit³⁰.

Le deuxième type de contestation de « l'obsession des déficits » vient de ceux, notamment les syndicats Force Ouvrière et CGT mais aussi une fraction importante de la bureaucratie sociale favorable au paritarisme³¹, qui soutiennent l'autonomie de la sécurité sociale par rapport à l'État. Ici, c'est la définition même du déficit de la sécurité sociale qui est mise en cause et dénoncée comme une justification de stratégies politiques plus larges d'étatisation préparant soit une privatisation, soit une monopolisation bureaucratique du contrôle de la sécurité sociale par l'« énarchie »³². Ainsi, la dénonciation des déficits serait en fait une dénonciation de l'inconséquence du paritarisme destinée à préparer un contrôle direct des budgets sociaux par l'État³³. Dans cette perspective, l'accent est mis sur le fait qu'une grande partie des problèmes de financement du régime général de sécurité sociale provient du transfert sur ce programme de certains coûts des politiques étatiques de lutte contre le chômage : les caisses de retraite ont été largement mobilisées pour financer le chômage (préretraites) et les politiques de réduction des charges sociales destinées à favoriser l'emploi ont également pesé sur l'ensemble du système. Ainsi, par exemple, le déficit affiché de la sécurité sociale, de 56,4 milliards en 1993, dont 26,3 milliards pour l'assurance maladie correspondrait en fait à un excédent de plus de 10 milliards de francs compte tenu des 67,6 milliards de francs de « charges indues » que l'État

³⁰ Ainsi «au moment où le gouvernement projette d'imposer les quarante années de cotisations, la SNCF entend mettre en place des mesures de préretraites avant cinquante ans, et il en est de même dans d'autres entreprises du secteur public parce que, pour elles, l'anticipation des départs est une des rares marges de manœuvre dont elles disposent pour alléger leurs effectifs» (X. Gaullier, «Réinventer la retraite», *Le Débat*, no 89, mars-avril 1996, p. 31.). En outre, une fois instituée, la fiscalisation des prestations sera difficilement réversible et accentuera la baisse des prestations nettes.

³¹ Cf. par exemple D. Libault, «Le financement de la Sécurité Sociale après la contribution sociale généralisée», *Droit Social*, no 2, février 1992, notamment p. 113-114.

³² La corporation des anciens élèves de l'École Nationale d'Administration qui en France a le monopole des places de direction de l'appareil d'État.

³³ La sécurité sociale étatisée serait en effet un espace de reconversion - certains diraient un «fromage» - pour les hauts fonctionnaires de l'administration sociale quelque peu marginalisés et déclassés depuis la crise du fordisme et la montée en surpuissance de l'administration des finances. Un bon exemple de cette bureaucratie sociale rationalisatrice entrée en lutte contre sa concurrente qu'est la bureaucratie syndicale est fourni par le cas d'A. Durrleman, conseiller de J. Chirac depuis 1986, «l'homme clé et secret de la réforme» (*L'événement du jeudi* du 23/11/95), «le père discret du plan Sécu» (*Infomatin* du 28/11/95), pour qui le paritarisme se révèle désormais incapable d'engendrer de nouvelles générations de gestionnaires, ce dont «il faudra bien, un jour ou l'autre, tirer les conclusions» (*ibid.*).

lui a imposés. La même année, l'État a accordé 25 milliards d'exonération de cotisations sociales aux entreprises et on comptabilisait un cumul de 75,4 milliards de cotisations dues et non recouvrées (*Le Monde Diplomatique*, cité dans un tract du Comité intersyndical de grève de LURE)³⁴. Bref, selon ce point de vue, ce sont ceux-là mêmes qui s'alarment du déficit qui en sont la cause, et il ne faut pas confondre État et sécurité sociale. L'État devrait d'abord faire le ménage dans son champ de responsabilité propre, son déficit étant quant à lui structurel et proportionnellement beaucoup plus important que celui de la sécurité sociale, qui n'est par ailleurs que conjoncturel. Le vrai problème finalement, c'est le déficit d'un État qui consacre plus de 20 % de ses recettes à payer des créanciers auxquels, par ailleurs, il accorde de multiples exemptions fiscales, et non celui de la sécurité sociale pour laquelle les assurés sont prêts à payer³⁵.

Le scénario libéral-intégriste

Paradoxalement, la plaidoirie pour un partage clair, selon les domaines, des responsabilités entre l'État et les institutions assurantielles de sécurité sociale est reprise par les ultralibéraux, mais au bénéfice de l'assurance privée. Ainsi pour A. Madelin, ministre de l'économie et des finances évincé du premier gouvernement Juppé juste avant l'annonce du plan:

« le problème de notre protection sociale (...) n'est pas celui de son financement mais un problème de responsabilité et de gestion. (...). La clarification des responsabilités implique la clarification du financement de notre protection sociale en distinguant mieux ce qui relève de l'assurance et ce qui relève de la solidarité nationale et donc des impôts. (...) Ce qui permettrait aussi à notre protection sociale de repartir sur de nouvelles bases dans des responsabilités et des financements clairement définis » (*Les Échos* du 13/11/95).

Bref un programme simple: confier à des institutions privées ce qui relève de l'assurance sociale, c'est-à-dire la gestion des retraites selon un principe de capitalisation et l'assurance maladie; réserver à l'État pour des

³⁴ Cf. également M. Blondel (le secrétaire général du syndicat FO), «Le syndicat n'a pas à décider l'impôt», *Libération* du 13/11/95.

³⁵ «L'endettement de la sécurité sociale, c'est 3 % de son budget. Quand une entreprise constate cela, elle ne met pas la clef sous la porte, elle cherche sur quels postes faire des économies, elle traque les gaspillages. Pourquoi fait-on cette dépression nerveuse sur la Sécu sans s'attaquer vraiment au déficit du budget de l'État ? Je pense que cette psychose est destinée à nous pousser vers une logique de l'assurance privée» (M.-N. Lienemann, ancienne ministre socialiste, dans *Infomatin* du 14/11/95).

motifs d'ordre public ce qui relève de la solidarité sociale et qui doit être financé exclusivement par l'impôt³⁶.

Un mouvement en trompe-l'œil

C'est dans cet espace très construit des prises de position et de problématisation politique de l'avenir de la sécurité sociale que s'est inscrit le programme électoral de J. Chirac, puis, dans le sens opposé, le plan Juppé. On ne sait pas ce qui restera de ce plan après le mouvement de révolte qu'il a fait naître³⁷. Ce qui est clair en revanche, c'est que le surcroît de légitimité de la problématique du rapport Minc qu'*a posteriori* sa critique préalable aurait pu entraîner (sur le mode du: Vous ne pouvez plus douter du caractère inéluctable de ces réformes puisque moi qui aie tant combattu en votre nom ceux qui proclamaient qu'elles étaient inéluctables, je suis obligé aujourd'hui de rendre les armes et de reconnaître qu'elles sont effectivement inéluctables), n'a pas renforcé sa force de conviction, laquelle a été ainsi largement surestimée par le gouvernement.

Le retournement de J. Chirac et le plan de réforme

Pour les libéraux non intégristes, on vient de le voir, les réformes structurelles de l'État-providence sont la condition de sa survie et elles restaient à mettre en œuvre. L'ampleur des déficits comptables atteints à partir de 1993 par le régime général des salariés en apporte une nouvelle fois la preuve. Pourtant, ainsi qu'on l'a déjà évoqué, pendant sa campagne présidentielle, J. Chirac avait adopté une attitude extrêmement critique à l'égard de la dramatisation des déficits et de la « pensée unique » dont s'inspirait son rival E. Balladur. Après l'élection présidentielle, cependant, le président et son premier ministre déclarent prendre tout à coup conscience de l'ampleur du déficit hérité des comptes sociaux (y compris

³⁶ Ainsi *Le Figaro* du 10/11/95 titrait «Faut-il privatiser la sécurité sociale?» en guise d'introduction à un article intitulé «Ne tournons pas le dos à l'Europe», suggérant au gouvernement de retenir l'orientation de l'Allemagne qui, à partir du 1^{er} janvier 1996, a laissé le choix à ses citoyens entre une caisse légale de santé ou une assurance privée. De même, le président d'un syndicat de médecins-chirurgiens des hôpitaux publics n'hésitait pas à déclarer : «Ne craignons pas la critique de «médecine à deux vitesses» car les soins resteraient, bien sûr, égaux en qualité et à la charge de l'assurance maladie. Il existe bien des voitures de première classe dans les trains de la SNCF, mais le service public reste assuré : tous les voyageurs n'ont-ils pas un siège et n'arrivent-ils pas ensemble à bon port?» (*Le Figaro*, 13/11/95.)

³⁷ On peut noter néanmoins déjà que, d'une part, le nouveau contrat de plan État-SNCF a été ajourné de même que la commission chargée de formuler le projet de réforme des régimes spéciaux de retraites, et, d'autre part, qu'une large partie des prélèvements sur les médecins ainsi que l'élimination des maires de la tête des conseils d'administration des hôpitaux ont été abandonnés.

les 110 milliards de F pour 1993 et 1994, qui avaient pourtant été transférés à l'État par E. Balladur, et qui sont ajoutés aux déficits estimés pour 1995 et 1996 pour former un « trou » global d'environ 230 milliards de francs). Ils proclament alors qu'il n'y a pas « d'autre politique » possible que celle de mettre en œuvre un projet de réforme structurelle de la sécurité sociale, qui reprend en gros la problématisation faite dans le rapport Minc avec, en plus, un plan à moyen terme de restructuration de la SNCF.

Le contenu du plan Juppé

Le 10 novembre 1995, 173 jours seulement après avoir été nommé Premier ministre, au terme d'une lente détérioration de sa popularité et une profonde érosion de son autorité, pendant la discussion budgétaire (fait unique dans l'histoire de la République française), A. Juppé donne sa démission puis reforme un gouvernement resserré. Il présente alors le 15 novembre 1995 au Parlement son plan composé des mesures institutionnelles et financières suivantes :

- création d'un régime universel d'assurance maladie destiné à unifier les dix-neuf régimes existants et surtout à substituer la résidence régulière en France au travail comme critère d'application;
- renforcement de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé par la généralisation des « références médicales opposables »³⁸ et d'un carnet de santé individuel (destiné à éviter le nomadisme des patients), accroissement du rôle du généraliste dans la chaîne des soins (restriction de l'appel direct aux spécialistes);
- pouvoir conféré au Parlement de voter le niveau des budgets sociaux, tout dépassement étant de fait mis à la charge des médecins;
- modification de la composition des caisses gestionnaires des dépenses au détriment du paritarisme et en faveur de personnalités qualifiées ; nomination des directeurs par l'État et non plus par le Conseil d'administration;
- régionalisation de la gestion des hôpitaux, dont les maires ne présideraient plus statutairement les conseils d'administration ; meilleure évaluation des services et coordination des unités quel que soit leur statut, public ou privé;
- amortissement sur 13 ans de la dette sociale par un nouvel impôt (CRDS)³⁹ dont le taux (0,5 %) est uniforme et porte sur l'ensemble des revenus (hors minima sociaux, intérêts sur les livrets d'épargne populaire et diverses pensions);

³⁸ RMO : schémas standardisés de soins établis conventionnellement par la profession médicale et auxquels chaque médecin doit se conformer, sauf exception justifiée, sous peine de sanction.

³⁹ Contribution au remboursement de la dette sociale.

- modification des règles du financement de la protection sociale : augmentation et élargissement de la base de la cotisation sociale généralisée⁴⁰; augmentation de la cotisation maladie des retraités imposables et des chômeurs dont l'allocation est supérieure au SMIC (salaire minimum); taxe supplémentaire (2,5 milliards de francs) sur l'industrie pharmaceutique et ouverture du marché aux médicaments dits « génériques »;

- intégration dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des allocations familiales.

Enfin et surtout, si l'on pense aux conséquences qui en ont découlé, le Premier Ministre annonce en même temps la mise en place d'une commission de réforme des régimes spéciaux de retraite qui aura à préciser les modalités d'allongement de 37,5 à 40 ans de la durée de cotisation pour une retraite à taux plein.

Le 17 novembre, c'est au tour du contrat de plan pour la période 1996-2000, conclu entre l'État et la SNCF, d'être présenté aux syndicats par le président de l'entreprise nationale. Ce contrat prévoyait :

- la reprise par l'État d'une partie de la dette (20 à 30 milliards de francs) en fonction « des efforts consentis par l'entreprise »;

- le recentrage de l'entreprise sur son activité de base (vente d'une partie de son parc immobilier et de certaines de ses 300 filiales non directement liées au transport ferroviaire);

- le transfert progressif aux régions (collectivités territoriales) de la compétence en matière de transports régionaux (ouverture/fermeture des lignes plus ou moins rentables et donc subventionnées);

- une réduction de la croissance de la masse salariale, l'accroissement de la mobilité, de la polyvalence et de la flexibilité de la main-d'œuvre;

- la liberté tarifaire dans les limites de plus ou moins 40 % des tarifs de base; traitement au cas par cas, dans le cadre d'un schéma d'aménagement du territoire en préparation, du maintien de certaines dessertes ferroviaires insuffisamment fréquentées.

D'après les syndicats, ce plan devait entraîner la fermeture de quelques 6 000 km de lignes et la suppression de 30 000 à 50 000 emplois

⁴⁰ La CSG créée par le gouvernement Rocard en 1991 est une cotisation sociale non déductible de l'impôt sur le revenu et dont l'assiette est en principe plus large que les salaires, puisqu'elle est composée de la quasi-totalité des revenus; elle s'apparente en fait à un impôt proportionnel sur le revenu prélevé à la source. En réalité, elle « n'est généralisée que pour les revenus du travail qui contribuent quasiment au premier franc (quasiment, car la CSG est perçue sur 95 % de la rémunération brute des salariés); rien de tel pour les revenus du capital et pour les revenus de remplacement (retraites, allocations de chômage) qui ne sont pour l'essentiel assujettis à la CSG que s'ils sont soumis à l'impôt ». Au total, 75,5 % des recettes de la CSG proviennent des revenus du travail, 17,5 % des revenus de remplacement et, 7 % des revenus du capital (*Le Figaro* du 14/11/95).

de cheminots (*L'Humanité* du 13/12/95). Ses orientations sont ressenties par les salariés comme une dénégation des efforts consentis depuis dix ans, une tentative de « balkanisation » du réseau et une remise en cause de leur conception du service public.

*Les premières réactions et la mise en marche du mouvement*⁴¹

De façon quasi unanime, les commentateurs et diverses personnalités accueillent le plan de réforme de la sécurité sociale par une brassée d'éloges. En revanche, les directions syndicales se divisent : celle de la CFDT, au-delà des réserves de principe sur certains points, soutient la plupart des orientations du plan⁴² tandis que FO et la CGT appellent ensemble, au contraire, à la mobilisation des fonctionnaires (ce qui conduit à ce que certains regarderont comme la « réconciliation historique » des deux syndicats lors de la journée d'action du 28 novembre). Les syndicats d'enseignants se rangent également du côté des contestataires. Quant à la gauche socialiste, elle flotte et se partage entre une critique tiède des mesures de renflouement financier et une approbation secrète des grandes lignes de la réforme.

La riposte des personnels de la SNCF et de la RATP (qui sont visés par le projet d'allongement de 37,5 à 40 ans de la durée de cotisations pour une retraite à taux plein) se fait en revanche tous syndicats confondus et prend dès le début un ton intransigeant et décidé : refus de participer à la commission de réforme de leurs régimes de retraite, demande de retrait de l'ensemble du projet et, enfin, à partir du 24 novembre, une semaine après l'exposé de la réforme au Parlement par le Premier Ministre, grève illimitée. Pendant un mois environ, aucun train ne roulera en France et les réseaux de transports en commun de la région parisienne et de nombreuses agglomérations urbaines seront totalement paralysés.

Bien que le contexte social fût déjà secoué depuis la mi-octobre par des journées de grève très suivies dans la fonction publique et une forte agitation étudiante, qui ne sera désamorcée que dans la dernière semaine de novembre, c'est le contrat de plan État/SNCF qui a mis le feu aux poudres et fait des cheminots le fer de lance du mouvement. Mais la question des régimes spéciaux de retraites en a étendu l'impact à diverses autres entreprises et services publics non concernés directement par le plan de

⁴¹ On trouvera dans Le Goff et Caillé (*op. cit.*, p. 151-156) la chronologie détaillée des événements.

⁴² Ce qui lui causera de nombreux problèmes avec sa base et certaines de ses fédérations. L'heure est en effet au sein de la CFDT à la scission - avec l'émergence et le développement de SUD, un nouveau syndicat issu d'une telle scission - et à la reprise en main interne - compte tenu de la violence de la réaction de certains adhérents au changement d'orientation de la centrale vers un modèle de cogestion à l'allemande et non plus d'autogestion.

restructuration de la SNCF (RATP, diverses régies de transport urbain en province, centre de tri de la Poste, EDF, Éducation nationale, etc). Enfin, si le contenu de la réforme de l'assurance maladie -du côté de l'offre de soins- n'a pas été, si ce n'est évidemment par les médecins, véritablement contesté - c'est même ce qui fonde pour l'essentiel l'adhésion de la direction de la CFDT au plan Juppé -, la mobilisation a été aussi largement soutenue par la volonté de s'opposer à l'étatisation de la Sécurité sociale et par le caractère jugé injuste des nouveaux prélèvements destinés à combler les déficits annoncés.

Mais l'addition conjoncturelle de ces mécontentements (qu'il serait naïf de regarder *a priori* comme une faute politique du gouvernement, car il pouvait en attendre une neutralisation réciproque) ne rend pas compte de la portée exacte du mouvement social qu'elle a déclenché. C'est pourquoi de nombreuses interprétations généralisantes et universalisantes en ont été proposées.

Commentaires à chaud et explications après coup

Certains, comme les éditorialistes du *Monde Diplomatique*, ont retrouvé les accents lyriques de 1968 et vu dans les journées d'affrontement politique et de paralysie économique la première grande révolte populaire contre la mondialisation, le libéralisme et la dictature des marchés. La France qui ouvrait à nouveau la voie était comme toujours exemplaire. Rien ne devait plus être comme avant : les dominés, les « gueux », réapparaissent enfin, debout; s'ils commencent à s'unir et à prendre conscience de leur force au niveau européen, l'offensive des classes dominantes était vouée à l'échec⁴³. À l'opposé, les porte-parole des responsables politiques et économiques et de la technocratie moderniste pestaient contre le retour de l'irrationnel et le refus massif du réalisme économique : c'était la France des corporatismes et des archaïsmes ankylosants, une France qui refusait de s'adapter au nouvel ordre du monde, qui réapparaissait; une France des « fantasmes », des « délires », de « l'irrationnel » et de « l'effolement » sans lendemain qui ne laisse de trace que dans l'éphémère⁴⁴. Même s'il faut se garder d'une fausse symétrie,

⁴³ Cf. *Le Monde Diplomatique* de janvier 1996, dossier «La grande révolte française contre l'Europe libérale».

⁴⁴ Cf. par exemple les productions de F.-O. Giesbert (notamment «Si on disait la vérité ?», *Le Figaro* du 1/12/95) et d'A. Minc (notamment «Le gouverneur et le pianiste», *Le Monde* du 18/11/95). Voir également sur le thème du «refus corporatiste» l'interview d'Alain Juppé dans *Le Point*, no 1232 du 27 avril 1996. Ce n'est pas le moindre avantage du fonctionnalisme et du technocratisme que de constituer ceux qui ont le plus intérêt au progrès et à l'économie de travail qu'il permet, ceux qui travaillent durement, comme les principaux obstacles à ce progrès, et ainsi de pouvoir apparaître, par oblitération des conditions sociales de ce progrès, comme un messianisme éclairé ou inspiré.

tant les mieux nantis ont dominé les espaces médiatiques qu'ils contrôlent, on renouait simplement ainsi avec l'inusable thème de la lutte de J.-P. Sartre contre R. Aron, de celui qui pense le monde tel qu'il devrait être contre celui qui le prend tel qu'il est.

La singularité du mouvement

Le mouvement de fin 1995 en France résiste toutefois à ces deux « explications » polaires, trop idéologiques, et pour tenter d'en rendre vraiment compte, il faut respecter sa totale singularité. Pour cela, il convient de reconnaître sa contingence historique, laquelle résulte -au-delà du hasard- de la conjonction d'évolutions structurelles aux temporalités différentes, et prendre la mesure de sa composante symbolique, par laquelle la pensée sociale devient force historique. La crise sociale que la France a vécue dépasse, en effet, et de beaucoup, les causes immédiates qui l'ont déclenchée - le contrat de plan SNCF et les effets prévisibles du plan Juppé - de même que les enjeux revendicateurs (le retrait de ces trains de mesure) que le mouvement s'est donnés. Mais elle ne fut pas non plus un « mai triste en décembre » (selon l'expression de P. Ricoeur dans *Le Journal du Dimanche* du 10/12/95) du fait même que le secteur privé n'a pas rallié en masse le mouvement.

Que le mouvement de décembre dépasse de beaucoup le contenu du plan Juppé, on en a un premier indice dans le fait qu'autant pour la maladie que pour les retraites, le plan Juppé reste au chapitre des grands principes, fidèle à la veine originelle de la sécurité sociale française dont les manifestants se sont également réclamés : unicité du système de santé dans un cadre de médecine libérale ; solidarité intergénérationnelle par l'intermédiaire d'un système de retraites par répartition. Le plan tourne ainsi clairement le dos aux solutions néo-libérales intégristes (cf. supra) reposant sur la séparation entre tâches d'ordre public sous la responsabilité de l'État d'un côté -santé publique et minimum vieillesse- et sphère des choix individuels de l'autre -assurance médicale privée et fonds de retraite par capitalisation dès le premier franc. Il s'attaque aux conditions de l'offre avec la visée d'améliorer l'efficacité du système de soins. La règle d'équilibre courant des comptes de la sécurité sociale et la maîtrise médicalisée des dépenses sont destinées à faire obstacle à la dérive spontanée de l'offre de soins qui conduisait, via la détérioration de la couverture, vers les formules facultatives et inégalitaires (parce qu'indexées exclusivement sur les capacités contributives des personnes) que les grandes compagnies d'assurance attendent de pouvoir développer sur les ruines espérées du système actuel. C'est pourquoi le plan Juppé a reçu dans un premier temps le soutien public de la direction confédérale de la CFDT et d'un certain nombre d'intellectuels de gauche qui ont manifesté leur appui dans une pétition amorcée par la revue *Esprit*. Bien que, du fait

des circonstances de sa parution, « ce texte ait été perçu par les principaux intéressés, par médias et Premier Ministre interposés, comme un désaveu des grèves » (Le Goff, *op. cit.*, p. 21), nul défenseur d'un système de sécurité sociale public et universel ne pouvait perdre et n'a perdu de vue l'aspect positif du plan que ces pétitionnaires soutenaient.

Toutefois le plan Juppé contenait aussi des dispositions allant manifestement à l'encontre de la justice sociale et appréciées comme telles par l'opinion⁴⁵ : absence de progressivité des prélèvements supplémentaires (la CSG – contribution sociale généralisée – et la CRDS – contribution au remboursement de la dette sociale – frappant le smicard au même taux que le PDG – président directeur général –), fiscalisation uniforme et aveugle des prestations familiales, hausse du forfait hospitalier à 80 francs par jour, renforcement des prélèvements sur les revenus du travail déjà les plus touchés, et alignement progressif et partiel des retraités sur le régime de droit commun des prélèvements sociaux. Ainsi, ce sont les revenus salariaux, les allocations de chômage, les retraites et les prestations familiales qui supportent près de 90 % des nouveaux prélèvements prévus dans le plan alors que les revenus financiers ne sont mis à contribution que pour 1 % et les entreprises pour 3 % (*L'Humanité* du 13/12/95)⁴⁶. D'où la conclusion que : « Le gouvernement ne ménage pas les catégories les plus modestes : quand on frappe des chômeurs, éventuellement des familles modestes ou des petits retraités, c'est non seulement déraisonnable et injuste, mais c'est aussi politiquement facile car ces catégories-là sont silencieuses et peu présentes dans les cortèges de manifestants » (J.-M. Colombani, Éditorial du *Monde* du 17/11/95). De là une première singularité du mouvement qui empêche de le réduire à la seule opposition au contenu du plan Juppé : les plus démunis, les plus touchés par les mesures, sont restés en tant que tels, à quelques exceptions près⁴⁷, en

⁴⁵ Un sondage publié dans *Le Monde* du 17/11/95 révèle que huit personnes sur dix jugeaient le plan de réforme de la sécurité sociale injuste car faisant porter une charge excessive sur les plus faibles.

⁴⁶ Cf. également G. Adam, « Le plan Juppé et l'introuvable équité », *La Croix* du 29/11/95. Les mesures financières ont été abondamment, commentées et leurs conséquences chiffrées, détaillées. Quelques exemples suggéreront ce qu'elles peuvent effectivement représenter pour certaines familles aux revenus modestes : « une famille de 3 enfants vivant sur un salaire mensuel de 11 400 F, non impossible avant la réforme, se verra imposer un impôt de 2 993 F par an si les prestations familiales sont soumises à l'impôt (A. Deleu, *Libération* du 10 novembre 1995); un retraité percevant 5 000 F par mois devra acquitter un prélèvement supplémentaire de 1 800 F par an.

⁴⁷ Sur la participation du mouvement « Agir contre le chômage - AC », cf. E. Kouvélakis, « Les nouveaux terrains de l'action collective. Entretien avec Claire Villiers, animatrice du syndicat CFDT de l'Agence nationale pour l'emploi et d'Agir contre le chômage - AC », *Futur Antérieur*, no 33-34, 1996.

dehors du mouvement social, que ce soit « en personne » ou, comme on pourrait éventuellement le penser, « par procuration », c'est-à-dire, dans la mesure où le sentiment de l'injustice sociale a alimenté la mobilisation, par la voix des catégories mieux protégées qui sont entrées en action.

Enfin, la solidarité, au moins passive, des autres salariés envers les grévistes, en dépit de l'ampleur des difficultés de vie provoquées par leur mouvement, de sa durée et des encouragements à la fronde des usagers par la majorité gouvernementale, démontre de façon éclatante le caractère global de la crise. Les encombrements aux portes de Paris commençaient dès 4 heures; certaines personnes couchaient à l'hôtel aux alentours de leur lieu de travail, d'autres dans leurs bureaux; les trottoirs étaient transformés en pistes cyclables. Pour qu'il en ait été ainsi, il a bien fallu que les grévistes soient porteurs de revendications ressenties comme légitimes et partagées par ceux qui souffraient le plus des conséquences de leur grève.

Les commentateurs qui ont cherché à expliquer à chaud ce phénomène singulier d'un mouvement global porté essentiellement par des corporations particulières ont développé principalement trois thématiques, interdépendantes d'ailleurs, celle de la crise des élites d'une part⁴⁸, celle de la crise de la construction européenne telle qu'elle a été définie par le traité de Maastricht d'autre part⁴⁹, celle de la crise de la société salariale enfin. Mais ces explications, qui ne sont certes pas dénuées de toute portée, paraissent bien insuffisantes.

Le thème de la fracture entre les élites et le peuple

Avec J. Chirac à l'Élysée et A. Juppé à Matignon, la France a sans doute atteint un nouveau sommet du pouvoir *énarchique*⁵⁰. Dans cette situation d'exacerbation de la monopolisation du pouvoir politique par un corps administratif restreint (la « noblesse d'État », selon l'expression de P. Bourdieu), la maladroite, naturelle, et sans doute inconsciente « arrogance » du premier ministre A. Juppé décidant et faisant décider son plan « à la hussarde », à coup d'ordonnances d'abord, puis en abusant de la posture du maître d'école et de la rhétorique proprement tutélaire de la

⁴⁸ Cf. Yonnet, *op. cit.* : «Aujourd'hui, la figure dominante de l'expression politique est un conflit entre la souveraineté et l'intérêt général, un conflit entre le peuple et les experts, entre la volonté et le savoir, entre une légitimation par l'élection et une autre par la compétence, entre le citoyen et le technocrate».

⁴⁹ Cf. E. Todd, «Les critères de Maastricht font exploser la société française», *L'Humanité*, 2-3 décembre 1995.

⁵⁰ Il y a 20 ans déjà Giscard était Président et Chirac Premier ministre, mais cette fois le contexte est différent à cause de la multiplication des scandales financiers dans lesquels sont impliqués nombre d'hommes politiques et qui ont jeté la suspicion sur l'ensemble de la classe politique et plus généralement sur les élites.

« pédagogie », a largement contribué à rendre les choses insupportables pour ceux qui avaient à en subir les rudes conséquences⁵¹.

Ceci rappelé, le fait que le plan ait fait l'objet d'une préparation entièrement secrète et d'une présentation globale tient davantage aux conditions politiques dans lesquelles il s'inscrivait (nécessité pour le Premier Ministre de donner de la consistance à son nouveau gouvernement et de relancer par une initiative d'ampleur son crédit politique et son autorité gouvernementale) qu'à l'application de méthodes technocratiques brutales. En effet, en ce qui concerne la sécurité sociale, la réforme a fait de longue date l'objet d'expertises et de contre-expertises auxquelles ont été plus ou moins étroitement (de moins en moins cependant ...) associés les dirigeants de tous les syndicats. La direction de la CFDT a d'ailleurs considéré qu'au total, le plan Juppé prenait bien en considération les demandes syndicales, que son économie générale était en faveur des salariés et que le risque principal était qu'il ne s'applique pas complètement. De même, les autres syndicats n'ont pas mis en avant leur méconnaissance des dispositions prévues et leur caractère technocratique. Enfin, FO, tout en critiquant pour l'essentiel la tentative d'étatisation de la Sécurité sociale, n'a pas mis en avant le risque (réel pourtant) d'extension de la monopolisation du pouvoir par les énarques, mais essentiellement l'illégitimité du contrôle parlementaire dans un domaine ne ressortissant pas intégralement de la souveraineté politique.

Aussi, même si la critique de l'élitisme à la française est juste, fondée qu'elle est sur l'évidence que, de plus en plus, l'univers administratif et l'univers politique sont peuplés des mêmes personnes, issues d'un même cursus et formant une confrérie qui ne connaît pas les frontières partisans et qui, de plus en plus (à cause de la pénurie de places peut-être), se reproduit en utilisant les moyens administratifs de l'État, elle ne saurait dissimuler que le débat sur la crise des élites politiques est resté un débat

⁵¹ Cette rhétorique pédagogique, qui s'est imposée également dans les entreprises publiques (cf. Le Goff, *op. cit.*, p. 69), imprégnait déjà le rapport Minc fondé sur l'idée que « la France va mieux qu'elle ne le croit » et qu'il faut seulement « convaincre l'opinion des mutations indispensables » en diffusant « de l'information, encore de l'information, toujours de l'information ». Pour Minc encore, le mouvement social de décembre s'explique, d'une part, par la protection traditionnelle du secteur public « domaine à statut » à l'égard du « choc de la réalité » que représente le marché, et, d'autre part, par le fait que « le discours de la vérité économique n'a pas encore été tenu de façon prononcée sur une longue période pour éduquer et convaincre » (*Tribune Desfossés* du 28/11/95). Voir aussi Yonnet (*op. cit.*); S. Nora, « Les carences de la classe politique », *Le Débat*, no 89, mars-avril 1996; R. Soubie, *Le Point* du 9/12/95. Le clivage social essentiel serait donc entre ceux qui comprennent et ceux qui ne comprennent pas, et on est « dans une situation où des élites discutent sur l'incompétence du peuple » (E. Todd dans *Le Nouvel Économiste* du 8/12/95).

d'intellectuels. Le refus de l'élitisme n'a donc pas été au centre du récent mouvement social. Cela n'a donc pas été contre la dérive technocratique que se sont principalement soulevés les grévistes et les manifestants, et cela, même s'ils ont naturellement trouvé insupportable l'identification de leur colère à de l'ignorance, à de l'irrationalité teintée d'archaïsme et de conservatisme.

La faute à Maastricht

L'Europe de Maastricht a également été présentée comme une explication générale de la crise sociale française. Les adversaires les plus déterminés du traité sur l'Union ont saisi l'occasion de cette révolte ouvrière pour revenir à la charge et tenter de démontrer que le gouvernement agissait pour satisfaire aux conditions du traité et qu'en conséquence les grévistes luttaien en fait contre les contraintes de Maastricht. Mais cette charge anti-maastrichtienne n'a pas été véritablement au centre du mouvement gréviste, y compris d'ailleurs pour ce qui concerne la définition du service public (où aujourd'hui pourtant les pressions européennes sont réelles et pressantes). Ainsi, le renouvellement solennel par le Conseil européen de Madrid des engagements en matière de monnaie unique, au moment même où la crise entrait dans sa phase ultime, n'a jamais été pris comme cible et n'a pas non plus relancé l'action. Le sommet de Madrid s'est tenu au contraire dans une grande indifférence de la part des manifestants qui ont continué à s'en prendre sans ambiguïté à leur seul gouvernement national. Ce refus implicite de s'en laisser conter par des contraintes prétendument extérieures témoigne d'ailleurs de la profondeur de la rupture idéologique opérée par le mouvement. Le fait nouveau précisément, c'est qu'il n'est plus accepté que l'Europe serve de bouc émissaire et que les gouvernements s'abritent derrière elle pour imposer des mesures impopulaires sous prétexte qu'il n'y a pas d'autres voies. Dans la mesure où le traité de Maastricht contient explicitement des contraintes d'ajustement structurel et des limites strictes relatives aux déficits publics, cela peut paraître surprenant. Pourtant, trois considérations peuvent l'expliquer.

Tout d'abord, des sondages récents « démentent les eurosceptiques » en montrant qu'en mars 1996, l'europhilie des Français est encore plus forte qu'en octobre 1992, en dépit de leurs attentes déçues en matière d'Europe sociale et de leur relative défiance vis-à-vis de la manière dont la construction européenne est actuellement menée (cf. *La Croix* du 21/03/96). Tout se passe comme si avait émergé la conscience que ce n'est pas tant le traité de Maastricht et la construction de l'Union européenne qui sont la cause du plan Juppé que l'inverse, à savoir que c'est une seule et même politique, dont le plan français de réforme de la sécurité sociale serait la dernière manifestation, qui est la cause commune de ce plan et du

traité de Maastricht⁵². L'Europe ne s'impose aux politiques nationales que par l'intermédiaire du conseil européen des ministres; ce sont les gouvernement nationaux qui construisent l'Europe, ce sont eux qui fixent les contraintes, et la bureaucratie de Bruxelles a trop bon dos.

Second élément d'explication, le fait que, pour la première fois depuis longtemps, les hommes politiques français n'ont pas cherché à mettre sur le compte de la construction européenne des réformes impopulaires. Il a été affirmé au contraire que, Europe ou pas Europe, la réduction des déficits publics était un impératif. Manœuvre tactique ? Sans doute pas, car le thème de la nécessité de l'ajustement structurel des finances publiques n'est pas propre à l'Europe et tend à prendre un caractère universel du fait de la globalisation financière. Ainsi le retrouve-t-on, par exemple, au Canada et dans les provinces qui le composent, alors qu'on est là dans un contexte où il n'y a pas de traité de Maastricht édictant des normes de déficit, où il existe déjà une monnaie unique, et où, au contraire, le fédéralisme tend plutôt à se défaire. Mieux, les souverainistes québécois tiennent en ce domaine le même discours que les fédéralistes. Bref, comme le rappelle en exergue le rapport Minc, l'ajustement structurel est une politique générale qui dépasse la question européenne. Il renvoie à la police que font régner sur les dettes publiques les marchés financiers et donc aux contraintes qu'ils imposent sur les politiques de déficits publics et la gestion des dettes intergénérationnelles. Or, précisément, la construction européenne et l'instauration d'une monnaie unique gérée par un système fédéral de banques centrales sont largement considérées en France comme un moyen d'assurer un certain contrôle des marchés financiers globalisés ou, pour le moins, comme un moyen d'empêcher ces derniers d'exploiter les disparités et asymétries au sein de l'Europe d'une part, et de limiter l'écrasante hégémonie du dollar américain d'autre part.

Dernier élément d'explication possible, le fait déjà relevé que le déficit social est considéré comme mineur et conjoncturel, comparé au déficit de l'État, et qu'il est ainsi moins contesté par les critères de Maastricht que par les élites politiques et financières nationales qui cherchent ainsi à se décharger sur la sécurité sociale de ce qui relève d'abord de la responsabilité de l'État.

La crise de la société salariale

Plusieurs explications plus structurelles ont également été proposées après coup pour rendre compte du mouvement de décembre. Bien que, dans tous les cas, l'accent soit mis sur la nécessité de changement, quel qu'il soit, par le dialogue social, l'institution d'un nouveau pacte social, on

⁵² Cf. à ce propos l'interview de B. Thibault, secrétaire général de la CGT des cheminots, dans Negri et Vakaloulis, *op. cit.*, notamment p. 43-44 et 48.

est en présence pour l'essentiel de deux types d'analyses: les unes se focalisent sur les statuts particuliers et la culture de métier des agents des services publics en mettant l'accent sur le manque d'une culture de négociation collective du changement et la faiblesse structurelle du dialogue social, caractéristiques du modèle français de relations industrielles (Bornstein et Tixier, *op. cit.*; Le Goff, *op. cit.*)⁵³; les autres mettent en avant une crise plus générale de la société salariale, dont les entreprises publiques seraient un des derniers bastions, crise d'un mode de socialisation fondé sur le lien salarial de travail et les formes de citoyenneté qui lui ont été associées jusqu'à maintenant (H. Nadel, « La société salariale en crise », *Le Monde* du 6/12/95). Ces deux thématiques ont, en outre, chacune deux versions. Pour les explications du type « sociologie des organisations », attachées à montrer l'importance des cultures d'entreprise et des modes de relations professionnelles dans la genèse des conflits sociaux, existe une variante qui insiste sur « l'incapacité des élites françaises à préparer et négocier le changement » et sur le fait que « c'est (donc) le système des super-élites politiques et managériales qui est bloqué »⁵⁴. Il s'agit là de l'inverse exact de la version véhiculée par ces élites elles-mêmes, celle de la société immobilisée par les corporatismes et les archaïsmes de tous bords. Pour les explications en termes de crise du salariat (de la régulation salariale), il y a ceux qui considèrent que les sociétés développées sont en train de sortir de la société salariale, simple moment historique correspondant à l'âge d'or du fordisme⁵⁵, et ceux qui, au contraire, considèrent que la crise actuelle du salariat est celle de sa généralisation et de sa nécessaire recomposition sous de nouvelles configurations dans le cadre de sa globalisation⁵⁶.

Ces divers cadres analytiques ont bien évidemment leur pertinence, et leur mise en œuvre permet d'apporter d'importants éléments d'explication.

⁵³ L'analyse proposée par J.-P. Le Goff, *op. cit.*, est certes plus large et recoupe sur de nombreux points celle qu'on cherche à développer dans cet article. Cet auteur met néanmoins au centre de son analyse l'inadaptation des nouvelles pratiques managériales importées du privé dans le secteur public pour le « moderniser », importation qui s'est traduite par le « déni de la spécificité du rapport au travail existant dans la fonction publique » (p. 41), une « dissolution des repères de principe et le désarroi des personnels » (p. 38), un sentiment général d'honneur bafoué et d'affront à la dignité des travailleurs (p. 48).

⁵⁴ M. Crozier: « Ce sont les élites qui sont bloquées, pas la société », *Les Échos* du 4/12/95. « Elles ne savent pas écouter puisqu'elles sont convaincues de tout savoir; elles sont toujours prêtes à apporter des solutions, mais ne répondent pas aux vraies questions qui se posent » (*Ibid.*).

⁵⁵ Cf. « Journal », *Esprit*, février 1996.

⁵⁶ Cf. J.-C. Barbier et H. Nadel, « December 1995: The French wage-earners' society in crisis », Contribution au séminaire *France-Berkeley*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, février 1996; O. Mongin, « Insécurité sociales », *Esprit*, janvier 1996.

Toutefois, ils sont trop étroits comme les premiers ou trop larges comme les seconds; ils sont trop généraux et indifférents aux formes précises qu'a prises le mouvement social, à sa dynamique, et surtout aux prises de position de ceux qui y ont participé activement ou passivement, pour être pleinement convaincants.

Trois manquements graves à la parole de l'État

Aussi voudrions-nous pour notre part défendre ici l'idée que la crise socio-politique de décembre 1995 a trouvé son origine dans la conjonction de trois manquements graves à la parole de l'État s'inscrivant dans des temporalités historiques différentes que le plan Juppé a mis en synchronie.

Première parole non tenue, la plus flagrante, celle du président Chirac qui, l'élection acquise, dénonce sans rougir ses engagements électoraux formels en faveur du social et reprend sans honte, en « regardant le peuple droit dans les yeux », les arguments de ses adversaires d'hier.

Est-il besoin de revenir sur le fait que pendant la campagne présidentielle, le candidat actuel président avait affirmé que « la feuille de paie n'était pas l'ennemie de la croissance », qu'il avait également ferraillé sans nuance contre l'obsession des déficits publics et sociaux pour se démarquer des tenants de la dite « pensée unique », s'en prenant notamment ouvertement au rapport Minc? Le plan Juppé n'a pu alors être senti que comme le révélateur d'une exploitation purement politique des problèmes quotidiens des Français, de leur souffrance, de leurs peurs, le tout étant transformé, le temps d'une élection, en moyens symboliques de conquête du pouvoir. En utilisant de manière abusive la structure temporelle des institutions de la démocratie libérale par disjonction totale, presque institutionnalisée, du temps de l'élection du temps du gouvernement (selon l'équation asymétrique : vous votez sur un programme, je suis élu pour sept ans), le président élu est apparu comme un homme politique ayant fondé son élection sur la crédulité des électeurs plutôt que sur l'instauration d'une relation de confiance avec les citoyens. À côté, voire au-dessus de l'économie-casino, serait ainsi devenue visible une politique-poker du bluff et de la triche. D'où cette détermination puissante des grévistes, dénuée de violence et de colère inutile, mais comme inspirée par la rage froide de qui a la certitude qu'on a abusé de sa bonne foi.

Deuxième parole bafouée, inscrite dans la longue période qui concerne les droits à la retraite

Comment comprendre la désinvolture avec laquelle, d'un coup de plume, dans l'ombre d'un cabinet ministériel, unilatéralement, les engagements pris par l'État sur la durée d'activité de ses agents et donc sur la durée de leur retraite ont été réduits? Le gouvernement a ignoré le

caractère patrimonial des droits à la retraite, sorte de droits collectifs de propriété acquis par le travail et en vertu d'un pacte social qu'on ne saurait modifier unilatéralement, quelle que soit la conjoncture, sans dédommagement pour les manquements aux engagements pris. C'est cette composante patrimoniale des droits à la retraite qui explique l'échec des tentatives de justifier l'allongement de la durée de cotisation des régimes spéciaux par le caractère exorbitant des avantages des salariés qui y sont affiliés (âge de la retraite), ou par la disparition des conditions qui les justifiaient (dureté des travaux).

En matière de droits de propriété, l'État peut, en France, pratiquement tout faire à condition d'indemniser justement les victimes de ses actions. Pourquoi ce qui est (vécu comme) expropriation et rupture d'un contrat par les bénéficiaires des droits à la retraite n'est-il pas considéré sur un même pied que l'expropriation des détenteurs de titres de propriété sur les choses ? Pourquoi la modification des droits de propriété implicite dans le plan Juppé a-t-elle été traitée aussi cavalièrement, en contraste choquant avec les précautions prises pour les autres espèces de capitaux, notamment financiers ? N'y-a-t-il pas ici deux poids, deux mesures, et un traitement de faveur qui n'est pas sans rappeler celui qui au XIX^e siècle, dans les crises monétaires, prévalait au bénéfice des riches rentiers de la dette publique qu'on payait rubis sur l'ongle et aux dépens du peuple détenteur de livrets de caisse d'épargne dont on bloquait autoritairement les avoirs ?

En traitant la retraite comme un simple accessoire du travail, une pièce annexe au salaire, le gouvernement a oublié que la retraite était beaucoup plus que cela et qu'elle était même le contraire du travail, l'inverse de l'oppression du monde professionnel, et une forme d'accès à la condition socialement valorisée, et donc enviable, de propriétaire. Pour la grande masse des salariés soumis à un travail routinier et contraint, c'est parce qu'au bout du tunnel de la vie active, il y a la petite lumière de cette liberté recouvrée que l'aliénation salariale de tous les jours est vivable et que sont supportables les atteintes quotidiennes à la dignité et à l'intégrité de la personne. C'est pour cette raison que l'allongement de la durée de cotisation (de 37,5 ans à 40 ans) pour bénéficier du taux de retraite maximum n'est pas ressenti comme une diminution (en l'espèce de 5 %) du montant de la retraite (ce qu'elle pourrait être puisque le droit à prendre sa retraite à un certain âge n'est pas modifié) mais comme un allongement de la durée du travail obligatoire pour bénéficier du droit de ne plus travailler. Rien sans doute ne rend mieux compte de ce qui a été en jeu dans la lutte des grévistes que la citation suivante en date du 1^{er} décembre 1995 et qu'on doit à la condescendance du directeur du *Figaro* : « vissés sur cet acquis social (les droits à la retraite), les grévistes nagent en pleine fantasmagorie et s'affolent. Il leur faudra seulement travailler deux ou trois ans de plus. La belle affaire ... ».

Dernière parole de l'État non tenue, à moyen terme cette fois: le non-versement des dividendes sociaux

Pour opposer, il y a maintenant douze ans, la nouvelle politique alors mise en œuvre aux politiques « d'austérité » des gouvernements de droite, le gouvernement socialiste, après le tournant de 1983, a replacé ses nouvelles orientations de politique économique dans une perspective de prospérité. C'était la thématique de la « désinflation compétitive »: si les salariés faisaient le pari d'accepter de ne plus lier aussi étroitement l'évolution de leurs salaires nominaux à celle des prix passés et misaient sur une démarche plus coopérative fondée sur l'anticipation commune et négociée de la diminution générale du taux d'inflation, alors tout le monde y gagnerait, les entreprises comme les salariés, par les gains de compétitivité qui en découleraient. Or, cette politique s'est avérée interminable, le provisoire devenant définitif, un train de rigueur en cachant toujours un autre. Toutefois cette absence affichée d'une perspective de sortie de crise pour les salariés ne serait rien s'il n'était évident que les efforts et sacrifices imposés aux uns pour cette politique n'avaient outrageusement bénéficié à ceux qui étaient déjà les plus favorisés au départ, et que les conditions pour sortir de cette rigueur inégalement répartie n'étaient désormais plus réunies.

La stratégie de désinflation compétitive a en effet atteint ses objectifs. La France a desserré sa contrainte extérieure, son commerce extérieur sur lequel était venue buter la relance du premier gouvernement socialiste est devenu excédentaire et la compétitivité internationale de son économie est, à quelques secteurs près, reconnue par l'ensemble des experts économiques, notamment par les organismes internationaux⁵⁷. Les entreprises françaises sont dans une situation financière exceptionnellement bonne. Leur structure de bilan s'est considérablement assainie: par exemple, le taux d'endettement qui rapporte l'endettement total au financement propre est passé de 65 % en 1985 à 32 % en 1994, d'après la dernière étude de la Centrale des bilans de la Banque de France, la trésorerie nette des grandes entreprises comme des petites et moyennes entreprises s'étant durablement consolidée. Leur taux d'autofinancement (financement des investissements par des ressources internes) est supérieur à 100 % depuis 1992 (il était d'environ 60 % au début des années 1980), une hérésie pour des agents qui sont sensés être investis de la tâche de

⁵⁷ C'est aussi reconnu par le rapport Minc: «les années quatre-vingt ont été marquées par un formidable rétablissement de la situation financière des entreprises» (*op. cit.* p. 17); «la France est aujourd'hui le 4ème exportateur mondial; le deuxième s'agissant des seuls services, réalité trop souvent méconnue» et «le rétablissement de l'équilibre extérieur est aujourd'hui impressionnant» (*ibid.*, p. 20-21).

produire et de créer des emplois. Compte tenu de la politique prolongée d'allègement des charges fiscales et parafiscales des entreprises destinée à accroître leur compétitivité et leur capacité à créer des emplois, le fait que celles-ci soient devenues des créanciers nets signifie qu'on en est arrivé à la situation paradoxale où les dégrèvements fiscaux consentis sont non seulement une source de déficit pour les comptes publics, mais se retrouvent aussi recyclés via l'endettement public dans le financement de ce déficit, avec pour effet de l'alourdir encore par une charge d'intérêts, l'entraînant ainsi dans une spirale cumulative.

L'actuelle situation florissante des entreprises a également été acquise au moyen d'un déplacement d'une extrême brutalité de la répartition de la valeur ajoutée en faveur des profits des entreprises et au détriment des salaires. À cet égard, il faut rappeler que depuis 1990 la part des salaires dans la valeur ajoutée est inférieure à ce qu'elle était avant le premier choc pétrolier, et que parmi les grands pays industriels, c'est en France que les profits ont relativement le plus augmenté depuis le début des années 1980. Cette évolution s'est évidemment accompagnée d'une croissance des inégalités continuellement dénoncée par les organismes d'études compétents, au point que certains d'entre eux, comme le Centre d'Études des Revenus et des Coûts, en sont disparus. Enfin, elle débouche sur une récession majeure qui constitue une critique pratique de l'opportunité de la politique menée, ou pour le moins de la nécessité de la continuer telle quelle.

En conclusion: une nécessaire réforme des institutions politiques

Dès lors, la France n'est susceptible de sortir par le haut de la crise actuelle de confiance que le mouvement de décembre a révélée que si les engagements qui ont été pris sont tenus. Cela implique d'un côté que la foi en la parole de l'État soit restaurée, de l'autre que l'État demande des comptes à ceux qu'il a privilégiés et sur lesquels il a compté pour redresser l'économie, c'est-à-dire aux entreprises et aux banques. Plus généralement, il faut réfléchir à une réforme des institutions dans une perspective de long terme qui renouvelle les conditions de la légitimité des pouvoirs exécutif et législatif afin de les mettre à l'abri des aléas des conjonctures électorales et des stratégies politiciennes de conservation du pouvoir à tout prix. Une telle réforme devrait préciser les conditions dans lesquelles ces institutions d'État peuvent être amenées à modifier les droits collectifs des citoyens.

Que l'État honore sa parole, cela signifie tout d'abord qu'existent un contrôle des engagements politiques et une possible sanction électorale (ou, pourquoi pas, juridique) immédiate de la confiance trompée. S'impose alors la nécessité de modifier le système électif afin d'empêcher qu'aucune fonction politique, surtout la plus haute - celle en France de président de la République -, ne puisse être l'enjeu et le refuge de l'infidélité aux promesses

et aux serments. On connaît tous les avantages qui sont attachés à un mandat présidentiel de longue durée, notamment l'indépendance et la stabilité. On a déjà pris la mesure de ses inconvénients et, en premier lieu, le risque de personnalisation excessive du pouvoir et d'autoritarisme. Voilà qu'est apparu un nouvel inconvénient, inédit, la déloyauté et l'attitude du cavalier seul. La théorie des jeux montre qu'une stratégie coopérative ne peut prévaloir que si le jeu est à coups répétés et que si le coup joué n'est jamais le dernier coup. Sinon, l'adversaire n'ayant plus de moyens de sanctionner une attitude non coopérative au coup suivant, il est toujours plus profitable de choisir le coup qui est pour soi-même le plus bénéfique, quelles que soient les pertes de l'adversaire. Or, tout se passe comme si la durée du mandat présidentiel instituait un tel schéma entre les candidats et le corps électoral. Il convient par conséquent de raccourcir cette durée afin d'amener les prétendants à ne pas abuser de leur situation et afin aussi que la sanction du corps électoral puisse s'exercer sur le président qui ne respecte pas la parole du candidat devenue parole de l'État.

En ce qui concerne les retraites, elles devraient bénéficier *a minima* de la protection juridique absolument universelle dont profitent les titres de propriété privée. Les droits acquis par les salariés qui sont à l'évidence des titres de propriété doivent être traités avec le même scrupule que les autres formes de patrimoine. Une compagnie d'assurance est tenue par ce à quoi elle s'engage lorsqu'elle vend des retraites par capitalisation. Pourquoi l'État en serait-il dispensé en matière de répartition ? *Les règles applicables à l'État en matière d'expropriation ou de nationalisation, c'est-à-dire l'indemnisation équitable et entière, doivent être également mises en œuvre lorsque sont modifiées les clauses substantielles de ses engagements en matière de retraite.* Cela signifie que si le projet sur les retraites des régimes spéciaux est repris, il doit y avoir une indemnisation des bénéficiaires des droits déjà acquis et annulés qui, dans un éventuel nouveau statut, permette d'égaliser les droits de tous les salariés sans discrimination relative à l'ancienneté⁵⁸.

En matière de santé, il est clair que la sécurité sociale française manque d'un mécanisme ou d'un organe de régulation: une médecine totalement libérale ne peut coexister avec un financement socialisé. Mais, à l'inverse, il n'est pas illégitime qu'une population choisisse de privilégier la préservation de sa santé et l'allongement de sa durée de vie, en sorte que

⁵⁸ Le rachat aux cheminots de leurs droits acquis est d'ailleurs proposé par C. Stoffaës, avec la création d'une caisse de garantie du statut, l'équivalent d'une caisse d'amortissement de la dette publique. Pour ce haut fonctionnaire libéral, il s'agit d'une condition nécessaire pour «rassurer les cheminots» et permettre la modernisation des services publics, car «beaucoup de changements sont bloqués faute qu'ait été réalisé l'amortissement du passé» (*La Tribune Desfossés* du 13/11/95).

macroéconomiquement, les dépenses de santé croissent plus vite que la production. Pour que cette évolution soit choisie et ne résulte ni d'une exploitation du système par les professionnels des soins, ni d'une gestion excessivement laxiste, l'idée que cette régulation revienne à une assemblée délibérante n'est pas *a priori* mauvaise. À condition que cette assemblée évidemment démocratiquement élue soit spécialisée, qu'elle soit séparée du pouvoir proprement politique et qu'elle organise une large délibération devant déboucher sur une réforme de la protection sociale qu'elle aura à appliquer elle-même. Il s'agirait là, d'une part, de donner une légitimité large à un processus de réformes qui a pour enjeu la protection du « capital de vie » de l'ensemble des citoyens, et, d'autre part, d'inscrire ces réformes dans une durée qui permette d'en évaluer l'efficacité et de les amender au fur et à mesure, ce qui nécessite qu'elles ne puissent être remises en cause par les hommes politiques condamnés au court terme des luttes électorales pour le pouvoir exécutif.

Il faut enfin savoir terminer une politique de rigueur salariale, le moment est aujourd'hui venu de le faire en France, c'est même désormais une condition de sortie du cercle vicieux de la dépression qui nous menace. Bref, c'est l'orientation qu'exige et permet l'état présent de l'économie française.

On peut aujourd'hui imaginer quatre scénarios de soutien de la croissance :

- Le premier est celui sur lequel parie toujours la Commission de Bruxelles. Il est entièrement dominé par une logique de l'offre : la restauration continue de la rentabilité doit stimuler l'investissement qui renforcera la compétitivité, ce qui renforcera la croissance, pourvu qu'aucune rigidité structurelle, notamment en matière de main-d'œuvre, n'entrave les adaptations qu'elle implique, et d'autant plus que les déficits des comptes publics ne pèsent pas sur le taux d'intérêt ou sur les anticipations de revenus, après prélèvement. Cette politique tend de plus en plus à se discréditer, essentiellement parce qu'elle a sous-estimé l'influence des perspectives de la demande finale sur l'investissement et parce qu'elle s'inscrit dans une temporalité longue, incompatible avec l'équilibre social dans la mesure où, par construction même, cet équilibre social ne fait pas retour sur la dynamique économique.

- Le second scénario repose sur le maintien, voire l'accroissement, de la demande publique et l'indifférence aux déficits. D'inspiration keynésienne, il sous-estime sans doute les effets, de plus en plus forts avec le développement de l'information économique et dans la perspective d'un redressement à court terme de la situation financière de l'État (annoncé et donc parfaitement anticipé, à cause du calendrier de Maastricht), des dettes accumulées par l'État sur le comportement de dépense et de prêts des agents privés, alors que les niveaux de déficits publics atteints n'ont jamais

été aussi élevés depuis la fin de la guerre, qu'ils font peser sur les générations futures une charge qui risque de devenir trop lourde, et qu'ils canalisent les investissements vers des emplois qui ne sont pas nécessairement ceux qu'exige le développement de la compétitivité. Enfin il se heurte directement, quant à lui, aux critères de Maastricht et favorise la globalisation financière, sauf à refermer le pays sur lui-même.

- Troisième scénario envisagé : la baisse des taux d'intérêt. À supposer qu'une politique monétaire plus souple permette d'atteindre cet objectif, la baisse des taux est évidemment souhaitable pour le soutien de l'investissement des ménages, des entreprises et pour la réduction des charges qui pèsent sur l'État. Mais deux objections font que l'efficacité de cette stratégie est nécessairement limitée. D'abord, il n'est pas sûr qu'il faille attendre un effet important de la baisse des taux sur l'activité. Toutes les études empiriques, même les plus récentes, montrent que la dépense des agents est assez peu sensible au taux d'intérêt. Ensuite, cette politique n'est pas conforme à ce qu'exige l'excédent de la balance commerciale française, sauf à penser, ce qui est peu probable, que les modèles d'anticipation des opérateurs financiers conduisent à une réévaluation du franc (entrée des capitaux) si le taux d'intérêt national baisse.

-C'est finalement, et indiscutablement, par l'accroissement des revenus salariaux -directs et indirects - que passe aujourd'hui la relance de la croissance. La demande des ménages est en effet insuffisante, les comptes publics de l'État sont trop déficitaires, alors que la situation financière des entreprises est florissante en dépit du fait qu'elles n'investissent pas, que le marché du travail est déprimé pour cette raison et que les comptes extérieurs de la France sont excédentaires. On peut opposer à cette solution que l'État n'a plus les pouvoirs d'influencer la formation du niveau des salaires, et que si les salaires sont trop bas, c'est à cause de la situation du marché du travail. D'où le retour sur le scénario de reprise de l'investissement de la Commission de Bruxelles. Mais si l'on accepte cette critique, on aboutit au paradoxe que le chômage (qui pèse sur les salaires) est la cause du chômage (à cause de l'insuffisante demande), cercle vicieux d'une dépression que, d'après les néo-libéraux, l'État ne saurait briser et qu'il faudrait donc accepter avec résignation ! En tout état de cause, il serait alors économiquement justifié et socialement légitime de prélever sur les entreprises le profit qui ne s'investit pas et vient au contraire -via la dette publique- se valoriser en ponctionnant les finances publiques et en accroissant les déficits qu'elles ont largement contribué à créer par leur politique malthusienne d'investissement productif et leur choix d'investissements financiers dispendieux. De même, serait-il opportun de renouer avec une fiscalité progressive sur les revenus financiers dans le cadre de l'impôt général sur le revenu des personnes physiques afin de réduire les taux d'épargne qui sont d'autant plus élevés

que les revenus sont hauts. Il serait certes préférable de mener une telle politique de concert avec les partenaires économiques de la France et, en premier lieu, les Allemands. Mais, comme la délocalisation du capital n'est pas toujours fonction de la rentabilité immédiate mais qu'elle l'est aussi du contexte économique à moyen terme, la globalisation n'est pas nécessairement un obstacle absolu à la menée de politiques budgétaires plus offensives si celles-ci permettent de renouer avec la croissance.